

La gouvernance des aéroports au Canada :

enjeux et recommandations

2014

igopp
Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques



1000, rue de la Gauchetière Ouest, bureau 1410, Montréal (Québec) H3B 4W5
Téléphone 514.439.9301 | **Télécopieur** 514.439.9305 | **Courriel** info@igopp.org | **www.igopp.org**

Dépôt légal – 2014
Bibliothèque nationale du Québec 2014
ISBN 978-2-924055-14-4 (Version imprimée)
ISBN 978-2-924055-15-1 (Version électronique)

La gouvernance des aéroports au Canada : enjeux et recommandations

Ce document est disponible gratuitement sur le site www.igopp.org

Imprimé au Canada

Design : Karine Bellerive

« Par contre, le comité a lui aussi des préoccupations concernant l'obligation de rendre des comptes des gestionnaires d'aéroport. Il juge essentiel que les autorités aéroportuaires rendent compte de leur gestion. Les aéroports sont des infrastructures publiques qui doivent être gérées pour le bien-être collectif de tous les canadiens. Cela ne signifie pas que tous les faits et gestes des exploitants d'aéroports doivent être vérifiés; la gouvernance par les intérêts locaux a fait ses preuves. Le comité croit cependant que les gestionnaires d'aéroports doivent être imputables («accountable») de leurs décisions à une tierce partie »

Extrait du Rapport du Comité sénatorial permanent des transports et des communications : « ***Une seule approche ne convient pas : croissance et compétitivité internationale du transport aérien au Canada.*** » Avril 2013, page 9.

Cette étude, *Gouvernance des aéroports : enjeux et recommandations*, menée par Jacques Roy et Michel Nadeau respectivement professeur titulaire, Service de l'enseignement de la gestion des opérations et de la logistique, HEC Montréal et directeur général de l'Institut sur la gouvernance (IGOPP), a pour objet de dresser un portrait de la gouvernance des aéroports canadiens, d'évaluer leur système de gouvernance, de leur reddition de comptes ainsi que des différents modes de propriété.

Table des matières

Table des graphiques

Table des tableaux

Abréviations

Aéroports (codes internationaux)

ABQ	Aéroport Sunport d’Albuquerque
ALB	Aéroport d’Albany
ATL	Aéroport de Hartsfield-Jackson d’Atlanta
AUS	Aéroport d’Austin-Bergstrom
BLI	Aéroport de Bellingham
BNA	Aéroport de Nashville
BOS	Aéroport de Boston-Logan
BUF	Aéroport de Buffalo Niagara
BTV	Aéroport de Burlington
BWI	Aéroport Thurgood-Marshall de Baltimore/Washington
CLE	Aéroport de Cleveland-Hopkins
CLT	Aéroport de Charlotte-Douglas
CVG	Aéroport de Cincinnati-Northen Kentucky
DCA	Aéroport national Ronald-Reagan (Washington)
DEN	Aéroport de Denver
DFW	Aéroport de Dallas-Fort Worth
DTW	Aéroport métropolitain Detroit-Wayne County
EWR	Aéroport de Newark Liberty
FLL	Aéroport de Fort Lauderdale-Hollywood
HNL	Aéroport de Honolulu
IAD	Aéroport de Washington-Dulles
IAH	Aéroport Georges-Bush de Houston
IND	Aéroport d’Indianapolis
JAX	Aéroport de Jacksonville
JFK	Aéroport John-F.-Kennedy (New York)
LAS	Aéroport McCarran (Las Vegas)
LAX	Aéroport de Los Angeles
LGA	Aéroport de LaGuardia (New York)
MCI	Aéroport de Kansas City
MCO	Aéroport d’Orlando
MDW	Aéroport de Chicago Midway
MEM	Aéroport de Memphis
MIA	Aéroport de Miami
MSP	Aéroport de Minneapolis-Saint-Paul
MSY	Aéroport Louis-Armstrong (Nouvelle-Orléans)
OAK	Aéroport d’Oakland
ORD	Aéroport O’Hare (Chicago)
PBI	Aéroport de Palm Beach
PBG	Aéroport de Plattsburgh
PDX	Aéroport de Portland
PHL	Aéroport de Philadelphie
PHX	Aéroport Sky Harbor (Phoenix)
PIT	Aéroport de Pittsburgh
RDU	Aéroport de Raleigh-Durham
RIC	Aéroport de Richmond

Aéroports (codes internationaux)

RNO	Aéroport de Reno-Tahoe
SAN	Aéroport de San Diego
SAT	Aéroport de San Antonio
SDF	Aéroport de Louisville
SEA	Aéroport de Seattle-Tacoma
SFO	Aéroport de San Francisco
SJC	Aéroport de San Jose
SLC	Aéroport de Salt Lake City
SMF	Aéroport de Sacramento
SNA	Aéroport John-Wayne (Orange County)
STL	Aéroport de Lambert-Saint Louis
TPA	Aéroport de Tampa
YEG	Aéroport d'Edmonton
YHZ	Aéroport Stanfield d'Halifax
YOW	Aéroport Macdonald-Cartier d'Ottawa
YQB	Aéroport Jean-Lesage de Québec
YUL	Aéroport Pierre-Elliott-Trudeau de Montréal
YVR	Aéroport de Vancouver
YWG	Aéroport James Armstrong Richardson de Winnipeg
YYC	Aéroport de Calgary
YYZ	Aéroport Lester-B.-Pearson de Toronto

Acronymes

AAC	Administrations aéroportuaires canadiennes
AAL	Administrations aéroportuaires locales
ADM	Aéroports de Montréal
AIF	Airport improvement fee
AMT	Agence métropolitaine de transport de Montréal
APM	Administration portuaire de Montréal
BAA	British Airport Authority
FAA	Frais d'améliorations aéroportuaires
GRE	Ground run-up enclosure
GTAA	Autorité aéroportuaire du Grand Toronto
HIAA	Administration de l'aéroport international de Halifax
IATA	Association internationale des transporteurs aériens
PNA	Politique nationale des aéroports
RNA	Réseau national des aéroports
SOPRAM	Société de promotion des aéroports de Montréal

1. Introduction

Les aéroports jouent un rôle essentiel dans le développement économique et industriel. Il en est ainsi au Canada alors que les aéroports produisent quelque 45 milliards de dollars en activités économiques et assurent le maintien de 200 000 emplois[1]. Depuis 1992, les aéroports canadiens ont investi plus de 14 milliards de dollars dans des améliorations aéroportuaires[2]. Par ailleurs, les quatre plus grands aéroports canadiens (Toronto, Vancouver, Montréal et Calgary) traitent à eux seuls 66% du trafic passager total au Canada et 91 % des vols outre-mer.

Le gouvernement canadien a choisi une forme particulière de gestion et de gouvernance des grands aéroports. Toujours propriétaire de ceux-ci, le gouvernement canadien en a dévolu la responsabilité de gestion et de gouvernance à des autorités locales en 1992. Les aéroports canadiens ne reçoivent aucune subvention du gouvernement canadien mais plutôt paient d'importants loyers au gouvernement fédéral qui demeure propriétaire des lieux. Les aéroports doivent donc financer, par leurs propres moyens, la modernisation de leurs infrastructures ainsi que leurs dépenses d'exploitation.

Ce rapport porte sur les pratiques de gouvernance adoptées pour mener à bien la mission des aéroports et formule quelques recommandations pour en améliorer, s'il y a lieu, la gestion, la transparence et l'imputabilité. Il s'appuie sur la documentation publique et les données secondaires disponibles ainsi que sur une analyse du fonctionnement et des résultats des aéroports canadiens.[3] Il comporte trois parties : la première retrace l'historique de la gouvernance dans les aéroports canadiens; la deuxième propose une analyse des mécanismes de gouvernance observés dans les aéroports canadiens; enfin, la troisième rapporte les conclusions et recommandations de l'Institut sur la gouvernance des organisations privées et publiques (IGOPP) pour améliorer la gouvernance des aéroports au Canada.

1 Conseil des aéroports du Canada, « Les aéroports du Canada : Progrès et collaboration », http://www.cacairports.ca/francais/au_sujet/index.php [Consulté en décembre 2012].

2 *L'avenir des déplacements aériens au canada : poste de péage ou bougie d'allumage? Rapport sur la croissance future et la compétitivité internationale des aéroports au Canada*, préparé par le Comité sénatorial permanent des transports et des communications, Ottawa, juin 2012, 19 pages.

3 Les personnes et les documents consultés apparaissent dans les notes de bas de page et dans les références à la fin de ce rapport.

2. L'évolution de la gouvernance des aéroports

2.1. HISTORIQUE DE LA GOUVERNANCE

Le gouvernement canadien a construit, exploité et entretenu les principaux aéroports canadiens jusqu'au début des années 1990. Dans la foulée du mouvement de privatisation (Air Canada, Canadien National), de libéralisation et de déréglementation économique des divers modes de transport, le gouvernement du Canada, dans le cadre d'une nouvelle politique nationale des aéroports (PNA), a cédé la gestion, l'exploitation et le développement des aéroports de Montréal, Calgary, Edmonton et Vancouver à des administrations aéroportuaires locales (AAL) en 1992[4]. Cette dévolution aéroportuaire s'est ensuite étendue aux 26 principaux aéroports canadiens qui forment le réseau national des aéroports (RNA). Cette politique prévoyait également que la propriété des plus petits aéroports régionaux et locaux serait progressivement cédée à des intérêts régionaux comme les municipalités.

Donc en vertu de la PNA, la gestion commerciale et l'exploitation des aéroports du RNA sont confiées à des administrations aéroportuaires canadiennes (AAC) qui doivent en assurer la rentabilité et une prestation de services adaptée aux besoins des usagers. En fait, il ne s'agit pas d'une privatisation, car les aéroports visés sont loués aux AAC en vertu d'un bail de nature emphytéotique de 60 ans avec une option de renouvellement de 20 ans. Par conséquent, le gouvernement canadien demeure propriétaire des aéroports du RNA sans toutefois assumer la responsabilité formelle des dettes des administrations aéroportuaires. Néanmoins, Transport Canada s'est engagé à « garantir la viabilité à long terme du Réseau national des aéroports où transite 90% du trafic local »[5]. Enfin, les AAC doivent consacrer la totalité de leurs recettes à l'exploitation et au développement des aéroports sous leur gouverne afin de conserver leur statut d'organismes sans but lucratif.

4 Bureau du vérificateur général du Canada, Rapport de la Vérificatrice générale du Canada, octobre 2000, « Chapitre 10 — Transports Canada — Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports », Article 10.3., http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200010_10_f_11197.html [Consulté en décembre 2012].

5 A. Padova, *Réforme de la gouvernance des aéroports au Canada et à l'étranger*, Bibliothèque du Parlement, Ottawa (Ontario), 5 septembre 2007, p. 3.

2.2. LES ADMINISTRATIONS AÉROPORTUAIRES PRIVÉES

Ces organismes sans but lucratif, créés en vertu de la partie II de la Loi sur les corporations canadiennes, n'ont pas de capitaux propres et évoluent dans un cadre de gouvernance assez particulier.

Différents paliers de gouvernements et des groupes d'intérêts comme les chambres de commerce ont le droit de mettre en candidature un nombre déterminé de membres, jusqu'à un maximum de 15 membres pour l'ensemble du conseil d'administration. Ces personnes sont élues membres lors de l'assemblée annuelle et deviennent administrateurs de la société.

La reddition de compte prend la forme d'un rapport annuel ainsi que d'une assemblée d'information ouverte à la population. Les questions qui y sont discutées portent souvent et surtout sur les préoccupations des citoyens riverains des aéroports : le bruit incommodant, les heures permises pour les mouvements des aéronefs, etc. Les questions financières et stratégiques font rarement l'objet de débats.

En cédant aux régions la gestion courante des grands aéroports canadiens en 1992, le gouvernement fédéral a esquivé le fardeau financier imminent qu'il aurait dû autrement assumer pour moderniser des installations déficientes, vieillottes et insuffisantes et ainsi composer avec la très forte augmentation du trafic aérien. Les principaux aéroports canadiens ne reçoivent donc aucune subvention et sont responsables de leur financement, tant par leurs propres flux de trésorerie que par des emprunts.

Leurs revenus proviennent de trois sources : les droits d'atterrissage réclamés aux transporteurs, les frais d'améliorations aéroportuaires payés par les passagers (non visibles car inclus dans le prix du billet) et les revenus autres (location d'espaces commerciaux, stationnement…). L'importance relative de ces trois sources de revenus varie d'un aéroport à l'autre.

Comment ces administrations parviennent-elles sans capital propre important à emprunter des sommes considérables pour leurs travaux de modernisation et d'agrandissements ? Les prêteurs sont certes sensibles aux engagements implicites du propriétaire des installations, le gouvernement canadien, ainsi qu'au statut de monopole virtuel des aéroports qui leur confère un pouvoir de taxation sous forme de droits d'atterrissage et de frais imposés aux passagers et aux locataires d'espaces commerciaux.

Les structures de gouvernance des aéroports ont donc beaucoup évolué au cours des dernières décennies. Bien que le plus récent projet de loi, le projet C-20 : Loi sur les aéroports du Canada, déposé en première lecture en juin 2006, soit mort au feuilleton au déclenchement des élections fédérales de 2008, ce projet de loi sert de référence pour plusieurs administrations aéroportuaires qui en ont adopté les principales recommandations.

2.3. LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE DES AÉROPORTS SELON LE PROJET DE LOI C-20

En 1999, Transport Canada a procédé à un examen quinquennal des baux des AAL. Dans son rapport, le Ministère note certaines lacunes concernant la gouvernance des aéroports, notamment en matière de transparence et de responsabilisation[6]. Un an plus tard, la Vérificatrice générale du Canada, faisait état de ses préoccupations à propos du régime de gouvernance dans les aéroports canadiens en déplorant notamment que Transport Canada n’eût pas clairement défini son rôle de locateur et surveillant du RNA et qu’il y ait eu des lacunes par rapport à des questions comme l’imposition de frais d’amélioration aéroportuaires, de création de filiales et de marchés à fournisseur unique[7].

En réponse à ces deux rapports d’examen, le gouvernement du Canada a déposé, en mars 2003, le projet de loi C-27 qui établissait un nouveau cadre de gouvernance juridique des aéroports et visait à corriger les lacunes observées. Ce projet de loi est mort au feuilleton lors du déclenchement des élections fédérales de 2004. En juin 2006, le projet C-20 : Loi sur les aéroports du Canada a été déposé en première lecture et s’est retrouvé mort au feuilleton au déclenchement des élections fédérales de 2008. Même s’il n’a pas force de loi, le projet C-20 est une référence dans ce domaine et plusieurs administrations aéroportuaires ont adopté ses principales recommandations. C’est pourquoi nous en présentons les grandes lignes dans cette section.

2.3.1. Composition du conseil d’administration

Les articles 82 à 135 du projet de loi C-20 décrivent plus spécifiquement les conditions s’appliquant à la gouvernance et à la responsabilité des administrations aéroportuaires (AAC). On y fait état des compétences requises de la part des administrateurs et de leurs obligations générales. L’article 85 prévoit que le conseil d’administration d’une AAC sera composé de neuf à quinze administrateurs. Ce nombre variait de onze à quinze dans le projet de loi C-27. Cet élément d’information est utile car, comme nous le verrons plus loin, plusieurs AAC on adopté les principes mis de l’avant dans le projet C-27 proposé en 2003. Tout comme son prédécesseur, le projet de loi C-20 prévoit un meilleur équilibre dans la composition des membres du conseil d’une AAC. La composition du conseil sera établie dans les règlements administratifs et les administrateurs seront choisis parmi les candidats proposés par les organismes de mise en candidature selon la pondération suivante :

- Le gouvernement du Canada (2 administrateurs);
- Le gouvernement provincial (1);
- Les autorités régionales et municipales (entre 2 et 5);

6 Transport Canada, *Rapport de consultation de l’examen des baux des AAL*, Ottawa (Ontario), 14 avril 1999.

7 « Chapitre 10 – Transports Canada – Les cessions des aéroports : le réseau national d’aéroports », Rapport de la Vérificatrice générale du Canada, *op. cit.*

- Les organismes non gouvernementaux (entre 2 et 5). Ces organismes sont choisis parmi au moins deux des groupes suivants :
  - Une organisation économique;
  - Un organisme communautaire;
  - Un ordre professionnel;
  - Une organisation syndicale (ne représentant pas les employés ni les transporteurs aériens);
  - L'association nationale des transporteurs aériens (pour les aéroports ayant moins de deux millions de passagers).
- L'association nationale des transporteurs aériens (1 administrateur pour les aéroports comptant entre deux et dix millions de passagers et 2 administrateurs pour les aéroports ayant plus de dix millions de passagers) ;
- Les administrateurs décrits ci-haut peuvent nommer un maximum de 3 autres administrateurs en fonction de leurs connaissances, expérience et compétences particulières ;
- Les administrateurs nomment le premier dirigeant de l'administration aéroportuaire visée.

Cette nouvelle composition des membres du conseil apporte un changement important : les *transporteurs aériens auraient droit d'office à un ou deux sièges au conseil.* La présence des transporteurs aériens a toujours soulevé un débat : en raison de leur contribution par les droits d'atterrissage – plus du tiers des revenus –, certains soutiennent que les transporteurs sont les « clients » des aéroports et ne devraient pas avoir accès au conseil en raison de conflit d'intérêt potentiel et leur intérêt à privilégier d'autres sources de financement que la majoration des droits d'atterrissage. En gros, la problématique de la gouvernance des aéroports au Canada.

Le projet de loi C-20 maintient le principe de représentation plurigouvernementale établi en 1992 et 1996 en ce qui a trait à la composition du conseil. Plusieurs paliers de gouvernements continuent de désigner un certain nombre de membres. Les conseils d'administration des aéroports n'ont pas de compte à rendre à aucune instance gouvernementale. Les assemblées publiques annuelles demeurent des rencontres informelles sans valeur légale précise. Advenant des difficultés financières ou une mauvaise performance, aucun des différents intervenants dans le processus de composition du conseil n'assume une responsabilité particulière.

2.3.2. Les comités du conseil

Le conseil d'administration d'une AAC peut créer le nombre de comités qu'il désire, mais il doit absolument créer un comité de gouvernance et un comité de vérification. Le comité de gouvernance se compose d'au moins trois administrateurs, mais son nombre doit être inférieur à la majorité des membres du conseil sans toutefois être inférieur à trois. Il est à noter que le premier dirigeant de l'administration aéroportuaire ne peut pas être membre du comité de gouvernance. Ces mêmes règles s'appliquent à la composition du comité de vérification. De plus, les membres de ce comité doivent connaître les principes comptables de base et pouvoir lire et comprendre les états financiers. Enfin, le président du conseil d'administration ne peut occuper le poste de président du comité de vérification. Ces normes de gouvernance s'inspirent des bonnes pratiques de supervision dans les grandes entreprises privées canadiennes cotées en bourse.

2.3.3. Conflits d'intérêts

L'article 132 du projet de loi C-20 se lit comme suit : « Les administrateurs et dirigeants de l'administration aéroportuaire évitent de se trouver dans toute situation où leurs intérêts ou, s'ils en ont connaissance après une vérification sérieuse, ceux des personnes avec lesquelles ils sont liés sont ou paraissent en conflit avec les intérêts de l'administration aéroportuaire ». Les articles qui suivent décrivent les modalités à utiliser pour communiquer la nature et l'étendue de telles situations conflictuelles à l'administration aéroportuaire. Les administrateurs et dirigeants doivent remplir une déclaration indiquant qu'ils ont lu les règles concernant les conflits d'intérêts en début de mandat.

2.3.4. Communications, consultations et responsabilités

Les administrations aéroportuaires doivent adopter avant le début de chaque année civile un plan d'entreprise énonçant ses objectifs stratégiques et opérationnels pour les cinq prochaines années. Elles doivent également produire un rapport annuel pour chaque année civile. Ce rapport inclut notamment :

- La mesure d'atteinte des objectifs établis dans le plan d'entreprise ;
- Des statistiques sur les activités principales (passagers, fret) ;
- Un rapport sur la gouvernance et les comités du conseil ;
- Un rapport sur les conflits d'intérêts observés ;
- Des états financiers vérifiés et le rapport du vérificateur ;
- La rémunération des administrateurs et des dirigeants, ainsi que les avantages et indemnités de départ ;

- Un rapport sur les consultations menées auprès des organismes de mise en candidature, des transporteurs aériens et du grand public de la région desservie comme prévu aux articles 186 à 190 du projet de loi C-20.

Tel que mentionné plus haut, les administrations aéroportuaires doivent également tenir une assemblée annuelle ouverte au public où les principaux résultats financiers seront présentés : le rapport annuel est alors rendu accessible au public. De plus, toute administration aéroportuaire exploitant un aéroport dont l'achalandage atteint les deux millions de passagers doit faire réaliser un examen analytique de son exploitation, de sa gestion et de son rendement financier tous les cinq ans, par une firme externe indépendante.

Les aéroports canadiens se sont largement inspirés des règles de gouvernance en vigueur dans le secteur privé pour se doter de mécanismes de supervision. Dans le modèle de fonctionnement, on ne voit pas de carence évidente. « La gouvernance des aéroports est adéquate », conclut le Comité sénatorial des transports et des communications dans son récent rapport intitulé *L'avenir des déplacements aériens au Canada; poste de péage ou bougie d'allumage ?* [8]

Sur une base théorique, les conseils d'administration des aéroports suivent bien le mode d'emploi de la *gouvernance fiduciaire*. Les comités et les contrôles semblent bien en place. Cependant, la gouvernance doit aller plus loin que la supervision des activités et devenir "créatrice de valeur".

Un conseil d'administration doit ajouter de la valeur; le processus de gouvernance doit impliquer un solide exercice de reddition de compte : **le conseil doit être imputable devant quelqu'un**. Advenant des difficultés, qui devient responsable ? Qui mesure la performance et exerce des pressions en cas de faiblesse de la gestion ou de la supervision ?

Cette analyse de la gouvernance des aéroports canadiens doit aussi tenir compte de l'évolution du « modèle » économique afin de nous assurer que la **composition** du conseil et son **imputabilité** répondent bien aux besoins stratégiques futurs des aéroports canadiens.

8 *Rapport sur la croissance future et la compétitivité internationale des aéroports au Canada*, préparé par le Comité sénatorial permanent des transports et des communications, Ottawa, juin 2012, 19 pages.

2.4. LES DIFFICULTÉS DU MODÈLE FINANCIER DES AÉROPORTS CANADIENS

Ce transfert énorme de responsabilité du gouvernement canadien à différentes régions aura eu depuis vingt ans un impact considérable. En cédant la gestion des installations moyennant un loyer, le gouvernement canadien demandait aux administrations aéroportuaires locales de gérer la modernisation de leurs immobilisations et de trouver les sources de financement adéquates. Ottawa a choisi de concentrer son aide aux aéroports régionaux et locaux, particulièrement dans les régions excentriques où l’avion est le seul mode de transport accessible. Par ailleurs, le gouvernement canadien perçoit un loyer calculé notamment sur les recettes brutes des aéroports; par exemple, en 2009, les huit principaux aéroports ont versé 268 millions de dollars au propriétaire des installations soit 11 % de leurs recettes totales[9].

Aussi, plus de 14 milliards dollars furent investis en immobilisations dans les grands aéroports depuis 2001 pour agrandir et moderniser les installations pour l’accueil et le transport du passager et des marchandises. Ces investissements furent approuvés dans le contexte de gouvernance décrit précédemment où le gouvernement demeure propriétaire des installations. Peu de débats publics furent soulevés autour de ces centaines de millions de dollars consacrés aux projets de modernisation et d’agrandissement. Au premier chef, les transporteurs ont assumé l’impact de ces dépenses par des majorations élevées des droits d’atterrissage.

Les transporteurs ont fait connaître leur insatisfaction notamment dans le cas de l’aéroport Pearson de Toronto où les droits d’atterrissage étaient les plus élevés du monde en 2011 comme le mentionne Douglas E. Lavin, vice-président régional, Amérique du Nord, de l’Association internationale du transport aérien[10] !

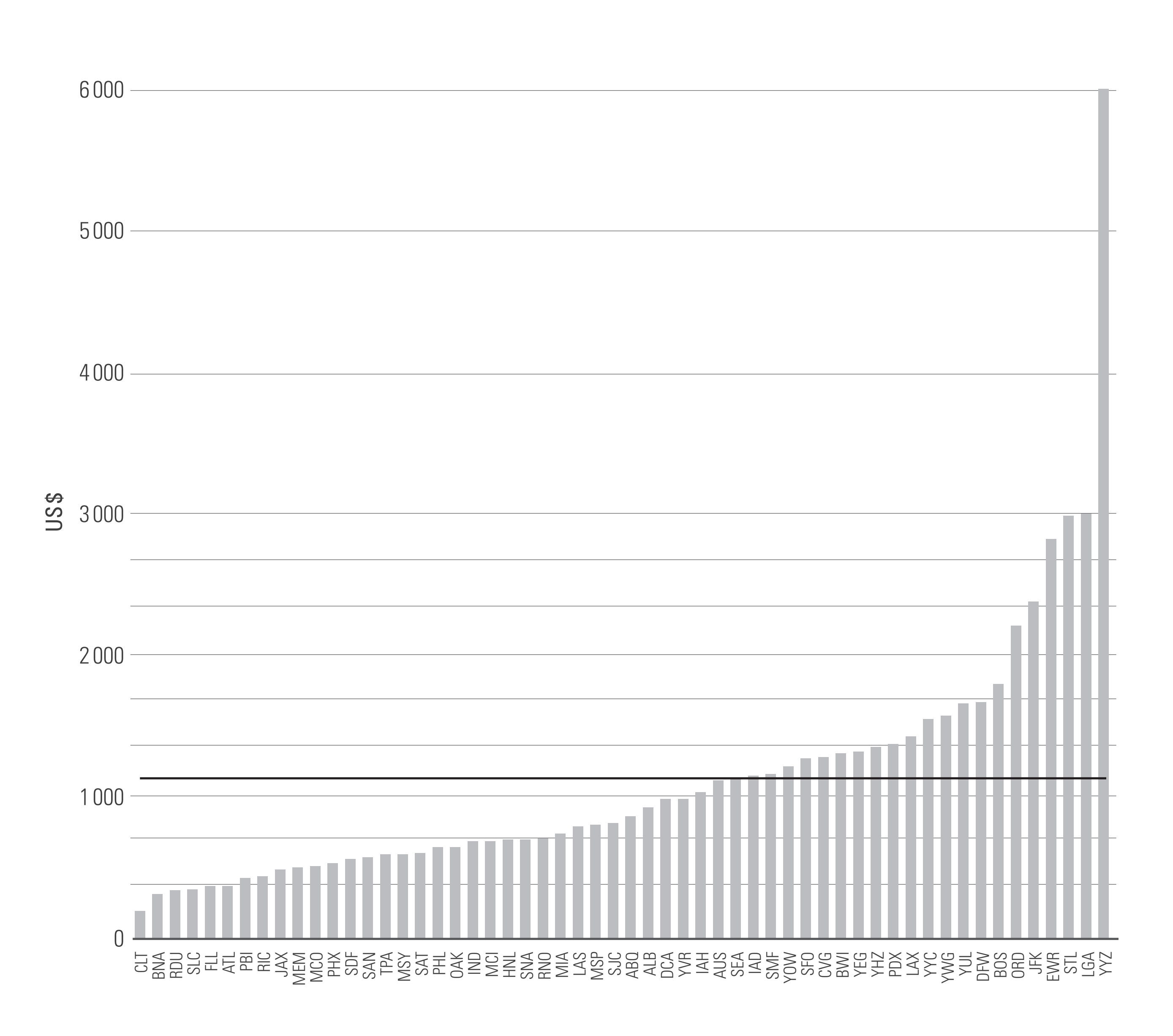
Cette observation est appuyée par les deux figures suivantes comparant les frais d’atterrissage d’un Boeing et d’un Airbus dans les aéroports nord-américains. Il revient au minimum deux fois plus cher pour un transporteur de faire atterrir un Boeing 767-400 à Toronto par rapport aux autres villes d’Amérique du Nord. Cet écart de prix est moins important pour un Airbus tout en restant, toutefois, considérable.

9 *Rapport sur la croissance future et la compétitivité internationale des aéroports au Canada, op. cit.*

10 Parlement du Canada, « Délibérations du Comité sénatorial permanent des Transports et des communications », Fascicule 5 - Témoignages du 6 décembre 2011, http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/trcm/05evb-49240-f.htm?Language=F&Parl=41&Ses=1&comm_id=19 [Consulté en décembre 2012].

Figure 1*

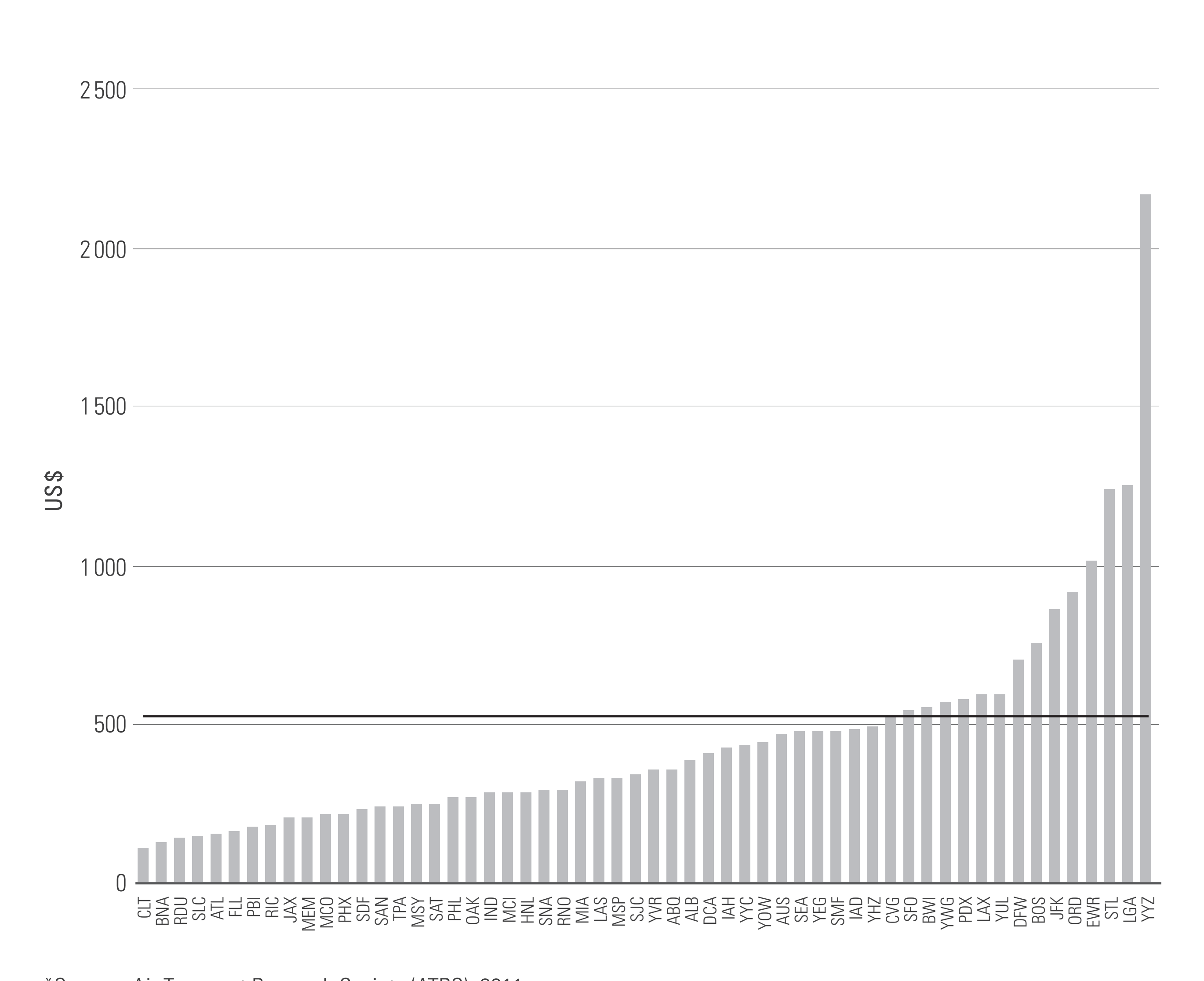
Frais d'atterrissage d'un Boeing 767-400, en 2010 - Amérique du Nord (US$)



*Source : Air Transport Research Society (ATRS), 2011.

Figure 2*

Frais d'atterrissage d'un Airbus 320 en 2010 - Amérique du Nord (US$)



*Source : Air Transport Research Society (ATRS), 2011.

Les passagers ont également assumé malgré eux une bonne partie de la note par un doublement des frais d'améliorations aéroportuaires qui tournent maintenant autour de 30 $ par billet.

Ces investissements ont évidemment changé l'apparence et l'étendue des installations aéroportuaires au Canada.

> « De nos jours, cette infrastructure se classe au premier rang dans le monde selon le Forum économique mondial. En 2011, l'aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa a été nommé par le Airport Council International au premier rang des aéroports de toutes tailles en Amérique du Nord et au second rang des aéroports du monde qui accueillent entre 2 et 5 millions de passagers par an. »[11]

Pareil déploiement de capitaux dans des équipements et des installations vastes et ultramodernes aurait normalement dû être suivi d'une solide croissance du volume d'affaires et de parts du marché. **Mais ce ne fut pas le cas**.

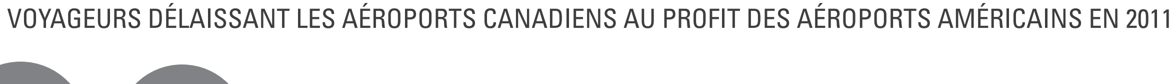
La concurrence des aéroports américains près de la frontière demeure extrêmement vive. Chacun des grands centres canadiens est situé près d'une ville limitrophe américaine laquelle s'est découvert une vocation dans le transport aérien. Les voyageurs canadiens utilisent de plus en plus les petits aéroports de Bellingham (Wash.), Niagara Falls (N.Y.) et Burlington (VT); ces installations sont accessibles à 60 % des Canadiens qui auraient pu prendre un vol à Vancouver, Toronto ou Montréal. Une étude récente des aéroports canadiens révèle que 4,8 millions de passagers – l'équivalent de 64 Boeing 747 au maximum de capacité par jour – sont partis ou arrivés dans des aéroports frontaliers. Cette perte de clientèle se traduirait par 9 000 emplois en moins et quelque 1,1 milliard de dollars d'activités économiques perdues[12].

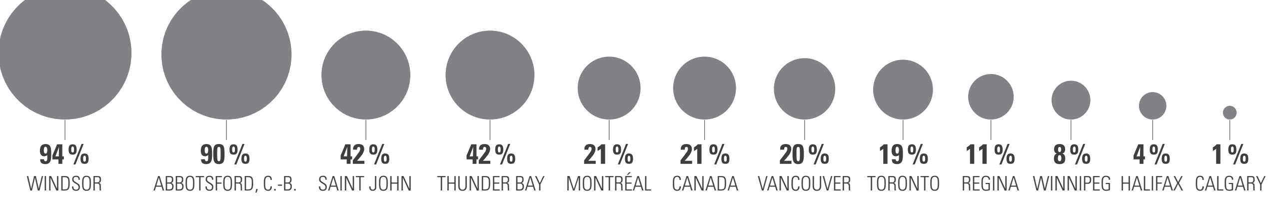
11 *Rapport sur la croissance future et la compétitivité internationale des aéroports au Canada, op. cit.*

12 *Ibidem.*

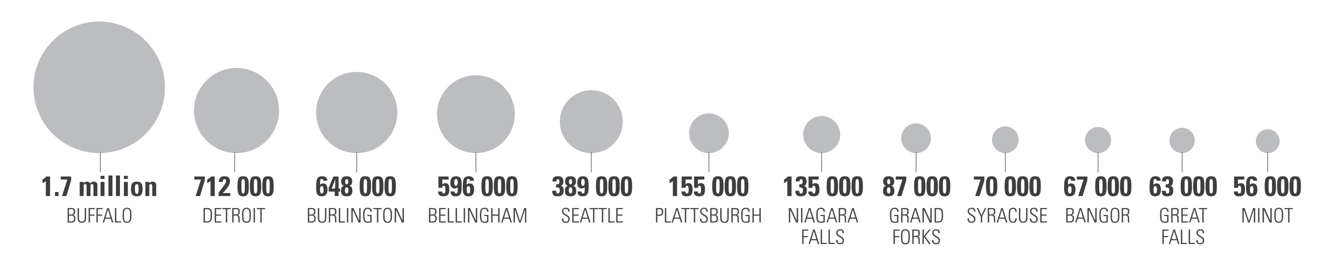
Figure 3*

Déplacement des passagers canadiens vers les aéroports américains





NOMBRE D'ALLERS SIMPLES EFFECTUÉS PAR DES CANADIENS AU DÉPART OU À L'ARRIVÉE D'UN AÉROPORT AMÉRICAIN EN 2011

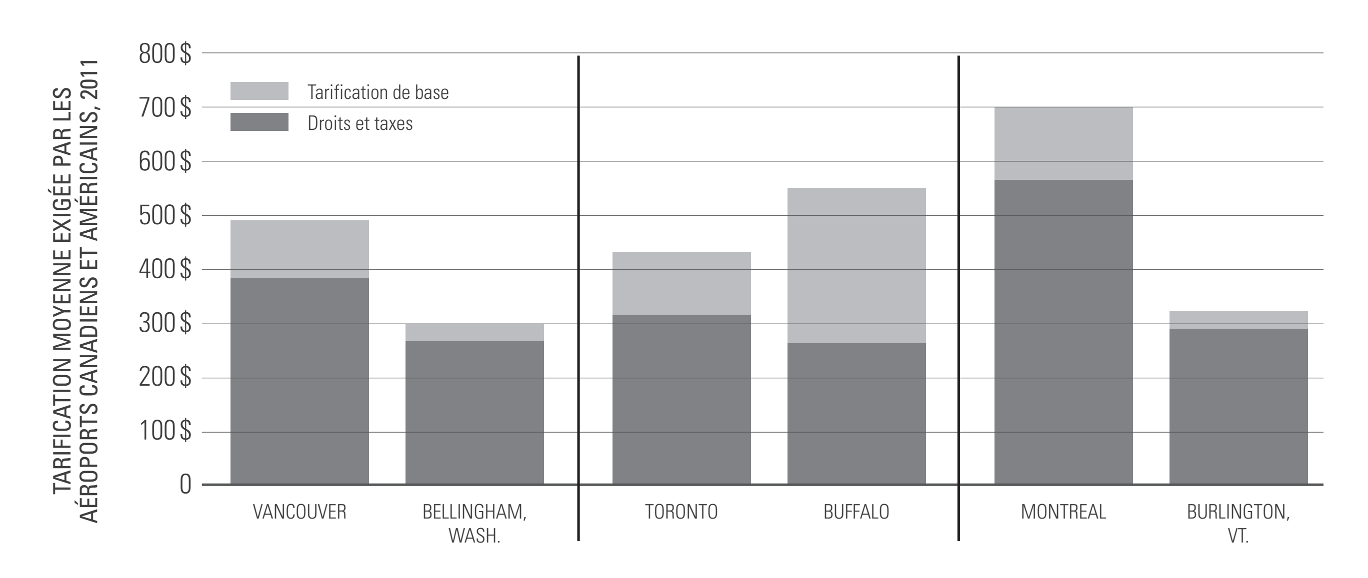


*Source: The Globe and Mail, 4 octobre 2012, p. B6, tiré de *Driven away: why more Canadians are choosing cross Border Airports*, Le Conference Board du Canada (octobre 2012).

Ce déplacement de clientèle s'explique évidemment par des prix moins élevés pour les billets utilisés aux États-Unis. L'écart varie beaucoup d'une destination à l'autre souvent selon l'état de la concurrence comme indiqué dans la figure 4.

Figure 4*

Concurrence frontalière – Prix moyens des billets



Note: Comparaison basée sur les tarifs passagers les moins élevés pour les principales destinations américaines.

*Source: The Globe and Mail, 4 octobre 2012, p. B6, tiré de *Driven away: why more Canadians are choosing cross Border Airports*, Le Conference Board du Canada (octobre 2012).

Plusieurs taxes et redevances contribuent aux coûts élevés des déplacements aériens des Canadiens (voir le tableau 1) : les droits pour la sécurité des passagers, les redevances de services de NAV CANADA[13], les frais d'améliorations aéroportuaires, les taxes d'accise sur le carburant, les taxes municipales et les paiements en remplacement, les taxes TPS et les taxes de vente provinciales. Selon le *Forum économique mondial*, le Canada se classe au 125e rang des 139 pays pour les taxes perçues sur les billets d'avion et les frais aéroportuaires en 2011, les premiers rangs étant occupés par les pays les moins gourmands[14].

13 Exploitant national de services de navigation aérienne civile, NAV CANADA est une société sans capital-actions du secteur privé qui trouve son financement par l'émission de titres de créance sur le marché public. Elle assure à la grandeur du pays les services suivants : contrôle de la circulation aérienne, information de vol, exposés météorologiques, services d'information aéronautique, services consultatifs d'aéroport et aides électroniques à la navigation.

14 *Rapport sur la croissance future et la compétitivité internationale des aéroports au Canada, op. cit.*

Tableau 1*

Détail entre le Canada et les États-Unis du prix du billet pour un aller simple aux États-Unis

Exemples de taxes et autres frais ajoutés au tarif de base pour les destinations américaines (aller simple).

	AU DÉPART DU CANADA ($)	AU DÉPART DES ÉTATS-UNIS ($)	NOTES
Tarif de base	200,00	140,00	En supposant des tarifs inférieurs de 30 % compte tenu des structures de coûts respectives des lignes aériennes.
FAA/FSS	20,00	9,20	Les FAA des aéroports canadiens varient habituellement de 15 $ à 25 $; le service entre deux aéroports transfrontaliers comporte souvent un vol de correspondance entraînant habituellement l'imposition de deux FSS pouvant atteindre 4,60 $ par aéroport.
Taxe de sûreté	12,10	5,12	Taxe de sûreté de 2,56 $ par segment, mais ne pouvant dépasser 5,12 $ par vol.
Taxe d'accise américaine	17,08	10,50	Droit fixe prélevé sur les vols transfrontaliers, un taux de 7,5 % est imposé sur les vols intérieurs.
Taxe de vente provinciale	14,17		La TPS ou la proportion de la TVH correspondant à la TPS est appliquée au tarif de base et à la taxe de sûreté; de plus, la TVH, ou la TPS plus la taxe de vente provinciale selon le cas, est appliquée aux FAA.
Taxe sur le segment de vol		7,60	3,80 $ par segment de vol.
Frais du Département américain de l'agriculture	5,00		Sur les vols internationaux seulement.
Droits d'immigration américains	7,16		Sur les vols internationaux seulement.
Droits de douane américains	5,62		Sur les vols internationaux seulement.
Total des droits et taxes	81,13	32,42	
Tarif toutes taxes comprises	281,13	172,42	

AIF = airport improvement fee; PFC = passenger facility charge   Note: US$-C$ exchange rate assumed to be 1:1   Sources: Air Canada; Orbitz.com; Canada Revenue Agency.

*Source: Driven Away : Why More Canadians are Choosing Cross Border Airports, Le Conference Board du Canada (octobre 2012).

Pour expliquer leur baisse de compétitivité, les dirigeants des aéroports canadiens mettent beaucoup d'accent sur le fardeau des 11 % de leurs recettes brutes versées au gouvernement fédéral comme loyer pour l'occupation des terrains et bâtiments. Ils réclament le retrait de ce loyer, l'annulation des baux de 80 ans (60 + 20 ans) et la cession pure et simple des actifs immobiliers aux administrations aéroportuaires locales comme ce fut le cas pour plusieurs petits aéroports transférés à certaines provinces ou municipalités.

Dans son rapport intitulé *L'avenir des déplacements aériens au Canada : poste de péage ou bougie d'allumage ?* publié en juin 2012, le Comité sénatorial permanent des transports et des communications appuie ces revendications.

Le modèle de gouvernance en place dans les aéroports canadiens a-t-il contribué à la détérioration de la position concurrentielle actuelle? Des changements de gouvernance pourraient-ils améliorer les chances de réussite stratégique des aéroports canadiens ?

3. Analyse de la gouvernance des aéroports canadiens

Dans cette avant-dernière partie, nous allons analyser la gouvernance actuelle des aéroports canadiens à la lumière de ce qui peut s'apparenter à des pratiques exemplaires dans les grandes entreprises et de ce qui se fait dans des organismes semblables comme les ports. Pour ce faire, nous allons tout d'abord présenter les quatre piliers de la gouvernance stratégique proposés par Allaire et Firsirotu[15] et ensuite analyser quelques décisions récentes en fonction des structures de gouvernance mises en place aux aéroports de Montréal. Nous allons ensuite revoir sommairement la gouvernance des autres aéroports canadiens et du port de Montréal.

3.1. LES QUATRE PILIERS DE LA GOUVERNANCE

Sur la base de leur riche expérience et de leurs observations de l'évolution stratégique des grandes entreprises, les professeurs Yvan Allaire et Mihaela Firsirotu sont d'avis qu'une gouvernance efficace et **créatrice de valeurs**MD doit reposer sur les quatre piliers suivants[16] :

1. Des administrateurs légitimes et crédibles;
2. Un processus efficace de planification et de gestion stratégiques;
3. Un système d'information stratégique et financière de haute qualité;
4. Un système de motivation et de rémunération incitant à de hautes performances.

Les auteurs insistent beaucoup sur l'importance du premier pilier qui se veut une condition nécessaire, mais non suffisante, à la réussite de toute démarche de gouvernance au niveau stratégique. En effet, les membres du conseil doivent tout d'abord être **légitimes**, c'est-à-dire représenter les intérêts des parties prenantes, actionnaires et autres. On confond souvent « légitimité » et « indépendance ». Dans un ouvrage récent[17], les deux auteurs nous démontrent qu'un administrateur peut être indépendant (ce qui en soi est très bien), mais pas nécessairement légitime (ce qui est préférable). Les membres d'un conseil d'administration doivent également être **crédibles**. La crédibilité est le produit conjoint de la compétence, de l'intégrité des personnes au conseil et de la confiance qu'elles inspirent à la direction et aux autres parties prenantes. Elles doivent

15 Y. Allaire et M. E. Firsirotu, *Stratégie et moteurs de performance : les défis et les rouages du leadership stratégique*, Chenelière–McGraw-Hill, 2004; *Changing the Nature of Governance to Create Value*, Institut C.D. Howe, C.D. Howe Institute Commentary, nº 189, Novembre 2003.

16 *Stratégie et moteurs de performance, op. cit.*, p. 153-156.

17 Y. Allaire et M. E. Firsirotu, *Beyond Monks and Minow: From Fiduciary to Value Creating Governance*, Forstrat International Press, 2005.

posséder des connaissances et une expertise pertinentes pour l'organisation qu'elles ont à gouverner. À défaut de bien maîtriser le secteur d'activité de leur organisation, ces administrateurs devront acquérir ces connaissances du milieu en investissant temps et énergie le plus rapidement possible. Cette condition est nécessaire pour être en mesure de dialoguer d'égal à égal avec les cadres gestionnaires de l'entreprise en question. En parcourant la liste des membres des conseils des aéroports canadiens, on doit se demander comment chacun des administrateurs (trices) contribue à apporter une solide légitimité aux yeux du public.

Les trois autres piliers de la gouvernance tombent sous le sens. Les auteurs insistent pour que les administrateurs participent activement à l'élaboration des plans stratégiques de l'entreprise au lieu de se contenter d'approuver de tels plans, souvent préparés à leur insu. On suggère également que les administrateurs exigent des informations adaptées à leurs besoins spécifiques. Des tableaux de bord créés sur mesure pour eux seront beaucoup plus efficaces qu'un amas d'informations et de rapports peu pertinents. Enfin, le quatrième pilier consiste en un système de motivation et de rémunération incitant les gestionnaires à de meilleures performances tout en assurant un équilibre entre des objectifs à long terme et à court terme et une sage pondération entre des mesures internes et externes.

3.2. LA GOUVERNANCE AUX AÉROPORTS DE MONTRÉAL (ADM) ET AILLEURS AU CANADA

Quand on réfère à la gouvernance à la société Aéroports de Montréal (ADM), il est utile d'examiner deux périodes distinctes, soit de 1992 à 2000 alors que le conseil d'administration était composé de sept personnes issues du milieu des affaires, et la période de 2000 à aujourd'hui alors qu'ADM a adopté les principes d'imputabilité des administrations aéroportuaires canadiennes (AAC).

3.2.1. ADM : de 1992 à 2000

Il est intéressant d'analyser la gouvernance d'ADM à ses débuts à la lumière des quatre piliers décrits plus haut. Tout d'abord, la question de légitimité est très pertinente dans un contexte où ces nouvelles créations de l'État fédéral que sont les AAL à l'époque sont mandatées pour exploiter des biens publics (les aéroports) dans une situation de quasi-monopole (du moins pour la majorité des passagers qui ne sont pas en correspondance). Ces organismes ont certes pour mission d'offrir de bons services à leurs usagers, mais on s'attend également qu'ils contribuent au développement économique régional tout en maintenant la santé financière de l'entreprise. Le seul et unique actionnaire de l'entreprise, le gouvernement fédéral, n'a pas cru bon de s'assurer une représentation au conseil d'administration d'ADM à l'époque. Les administrateurs sont uniquement des gens d'affaires nommés par les municipalités et les chambres de commerce de la région de Montréal. Bref, parmi tous les ayants droit potentiels (gouvernements, usagers, collectivités), seuls les gens d'affaires sont représentés au conseil d'ADM. En matière de crédibilité, on observe également des faiblesses évidentes, car un seul administrateur possède une expérience du domaine de l'aviation; les autres sont des ingénieurs ou proviennent du milieu des affaires.

Il ne faut donc pas s'étonner si la société ADM se lance dans des initiatives, parfois risquées, comme des filiales à but lucratif qui investissent dans des projets aéroportuaires en Europe de l'Est. Mais, durant cette période, la décision la plus controversée et stratégique fut sans contredit le rapatriement des vols réguliers internationaux de Mirabel à Dorval. Ce qu'il faut retenir de cette décision stratégique, du point de vue de la gouvernance, c'est que la réalisation des études et la préparation des documents justifiant cette décision, à l'automne 1995, ont été faites à l'insu de la majorité des administrateurs et, évidemment, de la Société de Promotion des Aéroports de Montréal (SOPRAM), l'organisme qui devait être consulté. En fait, seuls le président du conseil de l'époque, le chef de la direction et la responsable des communications étaient au courant des études en cours. On a même eu recours à du maquillage de documents et à des données non validées pour tenter de convaincre les membres du conseil et les autres intervenants du milieu du bien-fondé de cette décision, selon un jugement de la Cour supérieure de l'époque[18]. Ces événements en disent long sur la faiblesse des deux autres piliers de la gouvernance que sont le processus de planification stratégique et un système d'information de haute qualité !

Cette décision de 1995 soulève encore aujourd'hui des interrogations dans le débat pour la relance de Montréal comme "plaque tournante internationale".

3.2.2. ADM : de 2000 à aujourd'hui

À partir de 2000, une nouvelle administration est mise en place graduellement et on adopte les principes d'imputabilité des administrations aéroportuaires canadiennes (AAC) ainsi qu'une nouvelle composition du conseil qui prévoit une représentation des gouvernements fédéral et provincial. C'est en 2001 que ce nouveau conseil prend forme et on retrouve alors quatorze administrateurs dont un seul possède une expérience du domaine de l'aviation, deux autres du tourisme, et un quatrième du secteur aéronautique (manufacturier). En 2006, il n'y a plus qu'un seul administrateur issu du tourisme et un autre qui possède une expérience du transport (maritime). Enfin, en 2010, on retrouve deux administrateurs ayant une expérience du transport aérien et un autre du transport maritime.

En se penchant davantage sur la légitimité et l'indépendance des administrateurs d'ADM, on constate que ceux-ci sont issus très majoritairement d'organismes de nomination apparentés au monde municipal et économique et, par conséquent, les autres organismes suggérés dans le projet de loi C-20 (organismes communautaires, ordres professionnels, organisations syndicales et association nationale des transporteurs aériens) sont peu ou pas du tout représentés. De plus, les deux représentants des transporteurs principaux sont tous les deux d'ex-cadres d'Air Canada. À cet égard, il est intéressant de comparer la composition des conseils d'administration d'ADM avec ceux des aéroports de Toronto (GTAA), Ottawa, Vancouver et Calgary (voir le tableau 2).

18 P. Viau, « Jugement de la Cour supérieure dans l'affaire opposant H. Meilleur, A. Gamache et CÉSAMM contre Aéroports de Montréal », Cour supérieure, Montréal, 12 février 1997.

À la lecture de ce tableau, on constate que la représentativité des divers secteurs d'activités proposés par le projet de loi C-20 est davantage respectée ailleurs, à l'exception de Calgary où l'on observe une très forte concentration d'administrateurs nommés par la Chambre de commerce. On pourrait donc souhaiter plus de diversité dans la composition du conseil à Montréal (et à Calgary, mais nous y reviendrons). D'ailleurs, l'article 93 du projet de loi C-20 prévoit « qu'au plus trois administrateurs proposés par le même organisme de mise en candidature peuvent faire partie du conseil ». Il serait par ailleurs pertinent que le rapport annuel des Aéroports de Montréal fournisse un peu plus de détails quant au profil actuel et recherché de ses administrateurs, incluant l'organisme de nomination qu'ils représentent, à l'instar de ce qui est publié dans les rapports annuels des aéroports de Toronto, Vancouver et Calgary.

En revenant au tableau 2, on remarque également que les autres aéroports (sauf Calgary) ont tendance à réserver un nombre important de postes pour des administrateurs recrutés et nommés par le conseil (« cooptés ») au lieu d'être recommandés par un organisme de mise en candidature. Cette formule permet souvent d'assurer une plus grande autonomie des administrateurs, d'obtenir une meilleure représentativité de la collectivité et de choisir des administrateurs qui apportent une expérience pertinente (tourisme, aviation) et des connaissances complémentaires (universitaires, professionnels). Cette tendance est bien illustrée par le rapport annuel 2010 de l'aéroport international d'Ottawa : « Les qualités que l'on exige d'un administrateur se trouvent dans les Statuts. En gros, les administrateurs doivent avoir de l'expérience en droit, en génie, en comptabilité, en gestion, et en gestion d'un transporteur aérien. De plus, les Statuts comportent des restrictions pour éliminer d'éventuels conflits d'intérêts en raison de liens avec des organismes de sélection, ce qui garantit l'indépendance des administrateurs et renforce leurs responsabilités fiduciaires envers l'Administration. Le Comité de la régie d'entreprise a le pouvoir de faire en sorte que les organismes de sélection qui proposent des candidats pour siéger au Conseil aient les aptitudes et les compétences nécessaires pour que le Conseil en entier puisse remplir ses fonctions »[19].

19 Aéroport international d'Ottawa, *Établir des liens ici et dans le monde, Rapport annuel 2010*, p. 26.

Tableau 2

Composition des conseils d'administration des aéroports de Montréal, Toronto, Ottawa, Vancouver et Calgary selon les organismes de mise en candidature

ORGANISME DE MISE EN CANDIDATURE	MONTRÉAL	TORONTO	OTTAWA	VANCOUVER	CALGARY
Gouvernement du Canada	2	2	2	2	2
Gouvernement provincial	1	1	1	0	0
Autorités régionales et municipales	5	5	3	3	4
Chambres de commerce	3	1[b]	2	1	8
Un autre organisme non gouvernemental	0	0	2	1	0
Un ordre professionnel	0	2	0	2	0
Association nationale des transporteurs aériens	2[a]	0	1[d]	0	0
Président et chef de la direction	1	0	0	1	0
Comité de régie du CA	1	4[c]	3[d]	5	0

a Ces deux membres représentent les transporteurs principaux faisant affaire à l'aéroport Montréal-Trudeau. Ce sont actuellement d'ex-cadres d'Air Canada.
b Un de ces membres représente également un ordre professionnel (ingénieurs).
c Ces administrateurs représentent la communauté et sont choisis selon un processus de recrutement et de sélection formel. On y retrouve des gens ayant notamment de l'expérience en tourisme et en aviation.
d À partir de 2010, l'association des transporteurs ne fera plus partie des organismes de mise en candidature. C'est le conseil qui nommera quatre administrateurs.

Dans le contexte actuel où aucun projet de loi n'est prévu pour remplacer le projet C-20 et encadrer la gouvernance des aéroports, il nous apparaît utile de formuler des recommandations quant à la composition des conseils d'administration des administrations aéroportuaires canadiennes. Nous y reviendrons dans la dernière partie.

3.3. LA GOUVERNANCE DES AÉROPORTS AILLEURS DANS LE MONDE

Jusqu'à la fin des années 1980, les principaux aéroports à travers le monde étaient la propriété des gouvernements nationaux ou locaux qui en assuraient également l'exploitation. Les choses ont commencé à changer avec la privatisation des trois aéroports de Londres et de quatre autres aéroports britanniques qui ont été acquis par la British Airport Authority (BAA), société ouverte cotée à la Bourse de Londres. BAA fut acquis en 2006 par un consortium composé de la société espagnole Ferrovial, de la Caisse de dépôt et placement du Québec et d'un fonds d'investissement de Singapour. Depuis, plusieurs autres aéroports ont été privatisés à travers le monde (par exemple, Rome, Copenhague, Vienne, Auckland, Belfast, Budapest, Melbourne, etc.). D'autres structures de gouvernance ont également été adoptées afin d'améliorer l'efficience des aéroports et la croissance de revenus provenant de sources non aéronautiques, ce qu'on appelle la commercialisation des aéroports.

Dans un article récent, les chercheurs Oum, Ader et Yu[20] mesurent l'efficience et la profitabilité de 116 aéroports à travers le monde (incluant les six principaux aéroports canadiens) en les classant selon **six types de gouvernance**, soit les aéroports exploités par:

1. Une agence gouvernementale ou un ministère (ex. : Atlanta, Chicago, Singapour);
2. Une société privée ou une société mixte privée/publique où le secteur privé est majoritaire (ex. : Heathrow, Rome, Melbourne);
3. Une société mixte privée/publique où le secteur public est majoritaire (ex. : Bruxelles, Hambourg, Beijing);
4. Une administration locale et privée en vertu d'un bail à long terme, le gouvernement demeurant propriétaire des installations aéroportuaires (ex. : Boston, Montréal, Hong Kong);
5. Une administration locale appartenant à différents niveaux de gouvernements (ex. : Amsterdam, Munich, Milan);
6. Une entreprise publique appartenant à 100% au gouvernement (ex. : Barcelone, Paris CDG[21], Oslo, Séoul).

20 T. Oum, N. Ader et C. Yu, « Privatization, Corporatization, Ownership Forms and their Effects on the Performance of the World's Major Airports", *Journal of AirTransport Management*, vol. 12, 2006, p. 109-121.

21 Depuis l'étude réalisée, la société est rentrée en bourse en juin 2006. L'État français ne détient plus que 52,1% du capital et des droits de vote d'après le document de référence 2011 des Aéroports de Paris, http://www.amf-france.org/DocDoif/txtint/RAPOSTPdf/2012/2012-029700.pdf [Consulté en décembre 2012].

Pour mesurer l'efficience des aéroports, les auteurs utilisent un ratio de productivité en comparant les extrants (nombre de passagers, mouvements d'aéronefs et revenus non aéronautiques) aux intrants (nombre d'employés, dépenses autres que main d'œuvre et capital). Ils tiennent compte également des caractéristiques des aéroports comme leur taille, le nombre moyen de passagers par avion, la nature du trafic (international ou intérieur) et leur capacité. À l'aide d'une régression, ils obtiennent les résultats suivants :

- Les aéroports privés ainsi que ceux qui sont exploités par des administrations locales privées (types 2 et 4) ont des marges de profit plus élevées que celles rapportées par les autres types d'aéroports;
- Les aéroports exploités par des sociétés mixtes où le secteur public est majoritaire (type 3) sont significativement moins efficients que ceux appartenant à 100% au secteur public (type 6), un résultat intéressant en cette période de discussions autour des partenariats public/privé (PPP);
- Il n'y a pas de différence significative entre la performance des aéroports exploités par des administrations locales privées (type 4) comme à Montréal ou Toronto et celle des aéroports exploités par des agences ou ministères publics aux États-Unis (type 1);
- Enfin, contrairement à la croyance générale, il n'y a pas d'évidence statistique voulant que les aéroports appartenant majoritairement au secteur privé (type 2) soient plus efficients que ceux qui sont exploités par des agences gouvernementales (type 1) ou par des entreprises publiques appartenant à 100% au gouvernement (type 6);
- Par ailleurs, les aéroports exploités par des sociétés mixtes où le secteur public est majoritaire (type 3) et ceux qui relèvent d'une administration locale appartenant à différents niveaux de gouvernements (type 5) affichent les pires performances.

Il est important de noter qu'aux États-Unis, les aéroports exploités par une agence gouvernementale ou un ministère (type 1) jouissent d'un très grand degré d'autonomie, ce qui les classe dans une catégorie qu'on pourrait intituler « quasi privée ». En effet, ces aéroports dépendent largement du soutien financier (direct ou indirect) des compagnies aériennes présentes localement pour leurs projets d'investissements, ce qui leur confère le pouvoir d'influencer les décisions stratégiques reliées aux projets d'expansion et aux redevances aéroportuaires. Bref, ces compagnies aériennes exercent continuellement des pressions sur les aéroports américains pour que ceux-ci améliorent leur efficience[22]. Dans un autre article à partir du même échantillon d'aéroports, Oum et ses nouveaux collaborateurs arrivent aux mêmes conclusions en utilisant une autre méthodologie, soit l'analyse des frontières stochastiques[23]. Ils ont de plus analysé le cas particulier des aéroports exploités par des sociétés portuaires (*Port Authorities*), pour conclure

22 T. Oum *et al.*, « Privatization, Corporatization… », *op. cit.*

23 T. Oum, J. Yan et C. Yu, « Ownership Forms Matter for Airport Efficiency: A Stochastic Frontier Investigation of Worldwide Airports », *Journal of Urban Economics*, Vol. 64, 2008, p. 422-435.

que ces dernières devraient céder la gestion des aéroports à des administrations aéroportuaires indépendantes, comme celles qu'on retrouve ailleurs aux États-Unis et au Canada.

Enfin, d'autres auteurs ont cherché à évaluer l'impact des différentes structures de gouvernance sur la performance des aéroports. Certains ont constaté que les aéroports privés étaient davantage orientés vers leurs clients et fournissaient de meilleurs services à leurs usagers[24] alors que d'autres suggèrent que les aéroports ayant adopté une orientation client affichent généralement une meilleure performance[25]. D'autres recherches tendent à démontrer que les aéroports américains exploités par des administrations locales (type 4) sont plus performants que ceux exploités par des municipalités (type 1), mais en se basant sur un seul extrant, soit le nombre de mouvements d'aéronefs observés[26].

3.4. IMPUTABILITÉ ET TRANSPARENCE DANS LES AÉROPORTS CANADIENS

En cédant la gestion des principaux aéroports canadiens à des organismes privés, le gouvernement du Canada n'a pas conservé de leviers décisionnels lui permettant d'intervenir efficacement dans la gestion stratégique de ces administrations aéroportuaires. Certes, ces dernières doivent produire des états financiers, un rapport annuel, un plan d'utilisation des sols, etc., mais elles n'ont pas l'obligation de faire approuver leurs projets d'investissements ni les emprunts ou les hausses de tarification exigées des usagers pour financer de tels projets. Tout au plus, le gouvernement fédéral sera-t-il informé ou consulté!

En l'an 2000, la Vérificatrice générale du Canada s'est penchée sur la cession des aéroports et exprimé des préoccupations sur les nouvelles pratiques de gouvernance mises en place depuis 1994. Elle affirmait à l'époque que « le Ministère (des Transports) n'a pas assumé son rôle de chef de file ni surveillé convenablement l'imposition croissante de frais d'améliorations aéroportuaires, l'octroi de marchés à fournisseur unique aux principaux aéroports ni les activités des filiales pour s'assurer que l'intérêt du public est protégé »[27].

24 A. Advani et S. Borins, « Managing Airports: A Test of the New Public Management », *International Public Management Journal*, Vol. 4, No 1, Spring 2001, p. 91-107.

25 N. Halpern, et R. Pagliari, « Governance Structures and the Market Orientation of Airports in Europe's Peripheral Areas », *Journal of Air Transport Management*, Vol. 13, No 6, 2007, p. 376-382.

26 J. Airola et S. Craig, « Institutional Efficiency in Airport Governance », Unpublished manuscript, Department of Economics, University of Houston, Houston, Texas, 2001.

27 « Chapitre 10 – Transports Canada – Les cessions des aéroports : le réseau national d'aéroports », Rapport de la Vérificatrice générale du Canada, *op. cit.,* par. 10.156.

En fait, dans l'ensemble du Canada, les investissements réalisés par les aéroports du réseau national (RNA) se sont élevés à 1,2 milliard de dollars pour la seule année 2009, soit le même montant qu'en 2005. Ces projets sont largement financés par les usagers qui doivent payer des frais d'améliorations aéroportuaires (FAA) ayant atteint 716 millions de dollars en 2009, soit 27,5% des recettes totales des aéroports du RNA[28]. Il est pertinent de noter que les FAA représentaient des recettes de 504 millions de dollars en 2005, soit 24% des recettes totales. On constate donc une augmentation substantielle de cette source de financement au fil des ans. Le tableau 3 affiche les FAA en vigueur dans les principaux aéroports canadiens en 2011 et les recettes que ces frais ont générées en 2009. On constate que ces frais apportent une part importante des recettes aéroportuaires allant même jusqu'à représenter la principale source de revenus dans le cas des aéroports de Calgary et de Winnipeg.

Tableau 3*

Frais d'améliorations aéroportuaires dans certains aéroports canadiens

AÉROPORT	FAA PAR PASSAGER (2011)	RECETTES DES FAA EN 2009 (MILLIERS $)	PART DES RECETTES TOTALES (2009)
Calgary (YYC)	25 $	89 085	35,8 %
Halifax (YHZ)	20 $	18 219	29,5 %
Montréal (YUL)	25 $	103 969	29,6 %
Ottawa (YOW)	20 $	27 261	32,6 %
Québec (YQB)	25 $	10 542	33,4 %
Toronto (YYZ)	25 $	262 331	23,5 %
Vancouver (YVR)	15 $	86 509	24,1 %
Winnipeg (YWG)	20 $	28 954	35,3 %

*Source : Compilation à partir des données tirées de Transport Canada, *Les transports au Canada : un survol* (2010) et Air Canada, *What are the additional charges in my Fare? Airport Improvement Fees (AIFs)*, (2012).

28 Transport Canada, *Les transports au Canada 2010 - un survol 2010,* p. 20

Certains contestent la nécessité de tous ces travaux d'agrandissement et la légitimité de ces taxes déguisées que sont les FAA. Par exemple, dans le cadre d'une conférence sur l'aviation tenue à Ottawa en janvier 2004[29], l'ex-ministre fédéral des Transports, M. Gordon Young, celui-là même qui était en poste lors de la dévolution aéroportuaire au début des années 1990, est venu exprimer ses regrets et avouer que si c'était à refaire, il ne procéderait pas à une telle cession des aéroports à des administrations locales. En fait, M. Young se référait à des travaux d'agrandissement jugés inutiles (comme à Ottawa) ou trop coûteux (comme à Toronto).

Avant de passer à l'étude au cas par cas des grands aéroports canadiens, citons cette observation du *Plan stratégique 2009-2012* de l'Aéroport de Calgary. Toutes les caractéristiques ne sont pas transposables à tous les aéroports, mais du moins, y reconnaît-on des contraintes d'exploitation et de gestion qui se retrouvent dans tous les aéroports étudiés, sans égard à leur contexte économique ou à leur structure de gestion :

> ***KEY BUSINESS CHARACTERISTICS &***
> ***PRINCIPLES FOR SUSTAINABLE OPERATIONS***
>
> *The key characteristics that define our business are as follows:*
>
> - *Capital intensive*
> - *Heavily regulated (Federal)*
> - *Leasehold complexity (80-year lease)*
> - *Heavily taxed (Federal rent tax)*
> - *Significant public exposure & accountability*
> - *Influence more than we control*
> - *Constantly evolving air carrier requirements*
> - *Wide diversity of stakeholders/interests*

Dans le cas d'au moins quatre des grands aéroports analysés, et qui ont connu une croissance accélérée au cours des deux dernières décennies (nommément Toronto, Halifax, Calgary et Vancouver), on constate que le deuxième critère de gouvernance efficace (à savoir : *un processus efficace de planification et de gestion stratégiques*) est scrupuleusement mis en œuvre, en général avec la création d'un Plan directeur (Master Plan), sur 20, 25 ou 30 ans, puis de plans stratégiques sur cinq et dix ans, et enfin d'outils annuels de planification.

29 Air Currents Aviation Conference – Building the Future of Canada's Air Transport Policy, Ottawa, January 26-28, 2004.

Dans tous les cas, on constate qu'il s'agit d'outils élaborés avec le plus grand soin, où par exemple la consultation des milieux intéressés (partenaires gouvernementaux, municipalités, transporteurs, commerçants) a fait l'objet d'une démarche crédible. Dans tous les cas, les documents publiés à l'issue de ces démarches de planification sont des instruments de communication répondants aux plus hauts standards professionnels, intelligibles, bien documentés.

En consultant ces documents, on dégage le sentiment que rien n'a été laissé au hasard, et que les administrations en place dans les aéroports sont conscientes des attentes du public et des politiciens à l'égard de leur transparence et de leur reddition de compte, et qu'elles veulent en conséquence démontrer « qu'elles ont bien fait leurs devoirs ».

On verra ci-dessous, avec le cas de l'aéroport de Toronto, que quand une agence de notation de crédit comme S&P évalue les communications financières d'une administration aéroportuaire, elle ne néglige aucun détail.

3.4.1. Le cas de Toronto

Le cas de Toronto est particulièrement intéressant, car plusieurs intervenants, dont les compagnies aériennes, ont décrié le projet de rénovation de l'aéroport Pearson qui en fait aujourd'hui un des aéroports dont les frais d'atterrissage sont parmi les plus élevés au monde.

Il importe ici de retracer les origines d'une « crise de confiance » qu'a connue l'administration de l'aéroport. Les documents de communication récents utilisés par l'aéroport prennent soin de documenter et de justifier *a posteriori* des décisions passées qui ont vraisemblablement fait l'objet de critiques (voir ci-dessous des extraits du « Plan stratégique 2011 »).

Toronto-Pearson est l'une des cinq « portes d'entrée » (*gateway*) du territoire nord-américain (avec New York, Miami, Los Angeles et Chicago) et l'aéroport le plus achalandé au Canada, avec ses 33,4 millions de passagers desservis en 2011.

Dans les termes choisis par le GTAA (le Greater Toronto Airports Authority, l'organisme mis en place en 1996), l'administration s'est rapidement trouvée placée devant le choix difficile de demeurer un grand aéroport canadien d'importance nationale et régionale, un *gateway* canadien, ou de devenir un global hub américain, un des 30 principaux aéroports au monde. Le deuxième choix a finalement prévalu, en fonction de choix de performance économique à long terme.

> *Transforming our airport into a global hub is only one step on a longer journey. As we pursue our vision of becoming North America's premier aviation portal, we will make Toronto Pearson a place where convenience and efficiency converge with boldness, curiosity and the pure romance of air travel to offer you a whole new world of choices. [...] To achieve our vision, we must work constantly to ensure that all customers have compelling reasons for choosing Toronto Pearson – not just once, but time and again.*[30]

La réalisation de cette vision a dû passer par des travaux colossaux. Sans entrer dans les détails, mentionnons simplement qu'il a, entre autres, fallu remplacer deux terminaux existants par des bâtiments entièrement nouveaux, sans que les travaux interrompent le fonctionnement quotidien de l'aéroport au fil d'une succession de chantiers qui se sont échelonnés sur près de 10 ans, et sans non plus disposer d'une marge de manœuvre importante du côté des terrains disponibles.

Le montant des investissements dans ces travaux s'est chiffré à 4,4 milliards de dollars[31] et a fait l'objet de nombreuses critiques. Ainsi, au début des années 2000, l'Association internationale des transporteurs aériens (IATA) tenait des propos peu élogieux en ce qui concerne la gestion de l'aéroport Pearson comme en témoigne le titre de certains communiqués de presse de 2003 et 2004 : « New Charges at Toronto Airport Ignore Airline Community's Call For Cost Control »[32] ; « Stakeholders Beware: GTAA is out of Control »[33] ; ou bien : « Toronto Airport Inefficiency Hits Passengers With 25% Hike in Airport Improvement Fee »[34]. Cette levée de boucliers a incité les dirigeants de l'aéroport Pearson à apporter des changements qui ont permis de réduire de 10 % ses redevances d'atterrissage et ses frais d'aérogare en 2010, ce qui se traduit par une réduction des frais qu'elle impose pour une troisième année de suite[35]. Néanmoins, les FAA imposés aux passagers, soit 25 $ par passager auxquels s'ajoutent 4 $ par passager en correspondance, sont parmi les plus élevés au pays.

30 Greater Toronto Airports Authority (GTAA), *2011 Strategic Plan.*

31 Airports Council International, « Taking a Vision from Concept to Reality Toronto Pearson's New Terminal 1 opens », Centerlines, The official ACI-NA magazine for and about aiports – Spring 2004.

32 International Air Transport Association (IATA), « New Charges at Toronto Airport Ignore Airline Community's Call For Cost Control », Press Releases, N° 33, October 31, 2003, http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2003-10-31-01.aspx [Consulté en décembre 2012].

33 International Air Transport Association (IATA), « Stakeholders Beware: GTAA is out of Control », Press Releases, N°11, May 4, 2004, http://www.iata.org/pressroom/pr/pages/2004-05-04-01.aspx [Consulté en décembre 2012].

34 International Air Transport Association (IATA), « Toronto Airport Inefficiency Hits Passengers With 25% Hike in Airport Improvement Fee », Press Releases, N°25, August 3, 2004, http://www.iata.org/pressroom/pr/pages/2004-08-03-01.aspx [Consulté en décembre 2012].

35 Canada Newswire (CNW), « L'évolution de Toronto Pearson récompensée par un prix de l'industrie mondiale du transport aérien soulignant l'amélioration », Communiqués de presse, 7 juin 2010, http://cnw.ca/en/releases/archive/June2010/07/c2707.html [Consulté en décembre 2012].

Laissons le dernier mot à *Standard & Poor's* qui réaffirmait récemment sa confiance dans l'administration de l'aéroport Pearson.

> *"We [Standard & Poors] believe the Greater Toronto Airports Authority's (GTAA) business profile remains very strong despite recent challenges from the slowing global economy and ongoing volatility in oil prices.*
>
> *The ratings on GTAA reflect Standard & Poor's assessment of the following factors:*
>
> *- A still significantly higher debt and cost burden compared with that of other airport facilities that we rate globally, although the authority's common use platform and residual rate-setting framework make direct comparisons more difficult with other rated peer airports. Although high, GTAA's cost per enplaned passenger declined to about C$34 in 2011 (Standard & Poor's calculated) from about C$39 in 2009, due to five consecutive declines in landing and terminal fees since 2007. The announced decrease in terminal charges and landing fees for 2012 is likely to result in a further decrease in GTAA's cost per enplaned passenger to about C$32 in 2012. Our projections indicate that this ratio will remain near this level through 2013. This is among the highest in Standard & Poor's rated airport portfolio;*
>
> *- Exposure to passenger volumes, which are susceptible to the cyclical nature of Canada's and the global economy and other event risks. Canadian airport authorities (CAAs) have long-dated capital planning horizons that rely heavily on passenger traffic growth, which, if it doesn't materialize, could leave CAAs with reduced financial flexibility. [...]"*[36]

3.4.2. Le cas de Winnipeg

À Winnipeg, on vient tout juste d'inaugurer une nouvelle aérogare qui suscite de la controverse. En effet, certains experts, dont le professeur Barry Prentice de l'Université du Manitoba, affirment que ce projet n'était pas nécessaire, car on aurait pu rénover l'aérogare actuelle et que, de toute façon, il n'était pas urgent d'augmenter la capacité de l'aéroport compte tenu des prévisions plutôt modestes d'achalandage. M. Prentice était membre du conseil d'administration de l'administration aéroportuaire de Winnipeg jusqu'en 2002. Il réclamait alors qu'une analyse coûts-bénéfices soit réalisée avant d'entreprendre les travaux pour construire une nouvelle aérogare. Bref, les études qu'il réclamait n'ont jamais été réalisées[37].

---

36 Standard & Poor's (S&P), « S&P affirms Greater Toronto Airports Auth ratings », August 24, 2012, http://www.reuters.com/article/2012/08/24/idUSWNA412220120824 [Consulté en décembre 2012].

37 C. Mitchell, « Terminal illnesses Were the costs, and benefits, of construction and demolition plans at the airport properly addressed? », Winnipeg Free Press, October 28, 2011, http://www.winnipegfreepress.com/opinion/columnists/terminal-illnesses-132767563.html [Consulté en décembre 2012].

En plus du bien-fondé de la construction de la nouvelle aérogare, les coûts de ce projet font également l'objet d'une certaine controverse. En effet, les estimés de coûts de ce projet sont passés successivement de 200 millions de dollars à l'origine, soit au début des années 2000, à 350 millions en 2004, 560 millions en 2005 et 572 millions en 2006 alors que la superficie prévue avait en fait diminué par rapport au projet initial. Aujourd'hui, on estime le coût total du projet à 585 millions de dollars, mais c'est sans compter d'autres dépassements de coûts à venir, toujours selon la même source[38].

Pendant ce temps, les FAA imposés aux voyageurs de Winnipeg ont atteint 20 $ par passager, ce qui représentait des revenus de près 29 millions en 2009, soit la principale source de revenus de l'aéroport ou 35,3 % de toutes ses recettes.

Les enjeux associés à une saine gestion de l'aéroport de Winnipeg ont été clairement exprimés en 2005 devant le Comité permanent des Transports, et certains extraits de cet argumentaire méritent d'être repris ici.

> *"To understand Airport viability it is important to understand that transferred infrastructure had not seen investment for many years. We have taken steps to update infrastructure so critical to the prosperity of the region we serve. For the WAA that infrastructure replacement has included runways and taxi ways as our first priority.*
>
> *The next phase, including the previously referenced passenger terminal facility, is targeted for completion in 2009. The debt associated with this construction will be paid from the Airport Improvement Fee over the life of the structure.*
>
> *In order to remain competitive with US or even the larger Canadian airports, in the struggle to attract air service providers the WAA relies on creative solutions, including creation of subsidiaries for sourcing of optional services. Nearly 20% of our primary revenue sources is generated from concessions and parking. We rely on the use of subsidiaries to generate this revenue and any legislation limiting innovation and creativity of subsidiary operations will require alternate funding to offset lost opportunity."*[39]

38 *Op. cit.*

39 Barry Rempel, « Representation to the Standing Committee on Transportation », April 19, 2005, http://www.waa.ca/uploads/ck/files/Reports/2005_SCOT_HearingPresentation.pdf [Consulté en décembre 2012].

3.4.3. Le cas de Calgary

Comme on l'a vu au tableau 2, la composition du conseil d'administration de l'aéroport de Calgary est fortement influencée par la Chambre de commerce locale qui recommande la nomination de huit des 14 administrateurs. Or, ce conseil vient d'approuver un ambitieux programme de développement de 2,4 milliards de dollars composé d'une nouvelle aérogare internationale d'une valeur de 1,4 milliard de dollars et d'une nouvelle piste d'atterrissage au montant de 620 millions de dollars.

Les administrateurs estiment que la capacité actuelle de l'aérogare et des pistes est insuffisante pour répondre à la demande prévue au cours des prochaines années.

Pour justifier l'urgence de construire une nouvelle piste, l'administration aéroportuaire de Calgary fait grand état d'une période particulièrement achalandée en 2007 où le nombre de mouvements aériens (décollages et atterrissages) aurait approché la capacité des pistes à l'heure de pointe. Or, depuis 2007, le nombre de mouvements est passé de 245 559 à 232 489, soit une diminution de 5,3 % et ce, malgré une légère hausse du nombre de passagers. Ce phénomène n'est pas unique à Calgary; en fait, on assiste à une stabilisation du nombre de mouvements aériens au cours des dernières années à cause notamment de l'augmentation de la taille des avions commerciaux et, par conséquent du nombre moyen de passagers par avion. Il n'est pas dans nos intentions de contester le besoin de construire une nouvelle piste à Calgary, mais il nous semble assez surprenant de constater que l'étude justifiant un tel projet fasse état de prévisions de l'ordre de 400 000 mouvements aériens pour 2025, soit une augmentation moyenne annuelle de 3,7 % par rapport à 2010 alors que la tendance historique à Calgary est plutôt de l'ordre de 0,6 % entre 1995 et 2010 selon les données publiées par Transport Canada[40]. On peut comparer cette tendance historique avec celle de Vancouver où le nombre de mouvements est passé de 268 231 en 1995 à 254 914 en 2010[41].

Bref, les quelque deux milliards de dollars que Calgary s'apprête à investir d'ici 2015 devront être remboursés à l'aide des FAA qui sont déjà parmi les plus élevés au Canada au tarif de 25 $ par passager. Les habitants de Calgary habitent une province riche, mais ils ne sont pas insensibles à ce genre de frais. En effet, il y a eu toute une controverse autour d'un projet de tunnel reliant le centre-ville à l'aéroport, un projet de près de 300 millions de dollars devenu nécessaire avec la construction de la nouvelle piste qui entraînera la fermeture de la voie d'accès actuelle. Devant le refus des gouvernements fédéral et provincial de payer la facture, c'est la ville de Calgary qui devra l'assumer. La décision d'aller de l'avant avec la construction de ce tunnel a été prise en février 2011 lors d'une séance du conseil de ville de Calgary tenue à huis clos et à l'issue d'un vote très serré de

40 Calgary Airport Authority, « Parallel Runway Project Comprehensive Study", Vol. 1, Summary, October 20, 2010.

41 Aéroport international de Vancouver, YVR, www.yvr.ca [Consulté en décembre 2012].

huit contre sept. De nombreux résidents de Calgary craignaient que ce projet de tunnel ne reporte à plus tard d'autres projets d'immobilisations jugés plus prioritaires[42].

Il y a quelque chose d'étonnant dans le fait qu'un projet de tunnel de 300 millions de dollars suscite autant de controverse alors que le projet de 2,4 milliards de dollars de développement de l'aéroport passe quasiment inaperçu dans les médias. Il y a eu certes quelques réactions à la suite de l'annonce d'une nouvelle augmentation des FAA de 22 $ à 25 $ en vigueur en mars 2011, mais ce n'est rien à comparer à la saga entourant le projet de tunnel. L'explication se trouve peut-être dans la différence de structure de gouvernance entre le conseil de ville où siègent des élus et le conseil d'administration de l'aéroport où règne peut-être la trop belle harmonie d'un club privé. Mais à la fin, ce sont les habitants de Calgary qui vont assumer les frais pour tous ces projets.

3.4.4. Le cas de Vancouver

L'aéroport de Vancouver, le deuxième en importance au pays avec 16,8 millions de passagers en 2010, a également investi dans des travaux d'améliorations de l'ordre de 1,4 milliard de dollars qui se sont terminés en 2009, soit à temps pour les Jeux olympiques d'hiver de 2010. Mais ici s'arrête la comparaison puisque les administrateurs de cet aéroport ont réussi, jusqu'à présent, à maintenir les FAA à 15 $ par passager (et même 5 $ pour les destinations en Colombie-Britannique), soit un niveau inférieur à celui des autres aéroports canadiens d'envergure comme en fait foi le tableau 3. Il est intéressant de noter que la composition du conseil d'administration de l'aéroport de Vancouver est assez variée comme on peut le constater au tableau 2 et que la présidente du conseil possède une vaste expérience comme cadre supérieure dans des compagnies aériennes.

L'aéroport de Vancouver connaît, depuis la rétrocession de Hong Kong à la Chine en 1997 une croissance continue de ses trafics passagers et cargo. Un peu comme dans le cas de l'aéroport Pearson, l'administration fait face au défi de gérer une demande qui ne semble pas vouloir s'essouffler. En parcourant les divers rapports annuels (*Sustainability Report, Environment Report, Governance Report,* etc.), on constate la main d'une équipe managériale qui ne veut rien laisser au hasard dans la gestion et dans la planification de ce qu'il faut reconnaître comme un véritable « *success story* ».

Si l'on faisait la comparaison avec la mise en marché d'un centre commercial ou d'un grand hôtel, on parlerait carrément de « destination marketing ». Par exemple, la collection d'œuvres d'art de grandes dimensions, commandées à des artistes autochtones perpétuant des traditions millénaires (totems, canots, sculptures animalières, etc.) qui ornent de façon spectaculaire les volumes paysagers de l'aérogare, a une valeur comptable estimée à environ 7 millions de dollars (selon le *Annual and Sustainability Report 2011*).

42 CBC News, « Airport tunnel approved in narrow vote », February 8, 2011, http://www.cbc.ca/news/canada/calgary/story/2011/02/08/calgary-airport-tunnel-vote-approve.html [Consulté en décembre 2012].

Les communications de l'aéroport déploient aussi de grands efforts de transparence à l'égard des politiques de gestion de l'administration dont notamment en matière de rémunération des dirigeants dans leur rapport sur la gouvernance[43].

Le rapport sur la gouvernance fait également état de tous les contrats de plus de 100 000 $ accordés sans appel d'offres, en justifiant à chaque fois pourquoi l'on n'est pas passé par un processus compétitif.

Deux exemples parmi d'autres :

> *"$1,758,800 $ Booz and Co*
> *Management Consulting*
> *Reason: The goods or services are of a proprietary nature or there is only one qualified supplier*
>
> *$246,225   InterVistas Consulting Inc*
> *Customer service and service quality surveys*
> *Reason: The supplier has been awarded a contract for a similar product or service by the Airport Authority as the result of a competitive process within the previous five (5) years."*

À cause de la demande croissante pour ce *Gateway* de l'Asie vers le Canada et la région Pacifique Nord-Ouest, l'aéroport de Vancouver doit se doter d'une nouvelle piste à l'horizon de quelques années. Il est intéressant de constater avec quel soin l'administration documente diverses options possibles pour la construction de cette nouvelle piste[44]. La solution qui causerait le moins de désagrément aux quartiers riverains est celle dite du Foreshore Runway, qui consiste à construire carrément une jetée dans l'océan, à l'ouest des pistes existantes. Les planificateurs sont parfaitement au fait des enjeux de cette solution :

> *"The Foreshore Runway: This new 4,270 m (14,000 ft) runway, extending westward from the Sea Island dyke onto the foreshore of the ocean, would be used for arrivals and departures and would add capacity of approximately 210,000 takeoffs and landings to YVR's annual capacity at an estimated cost of $1.2 billion. The Foreshore Runway would provide the required length for current and future aircraft. While it would impose a significant footprint into the foreshore with subsequent aquatic habitat impacts, it would also minimize aircraft noise impacts on the community."*[45]

43 Vancouver Airport Authority, 2011 Governance Report, http://www.yvr.ca/AR/2011/assets/pdf/vancouver-airport-authority-2011-governance-report.pdf [Consulté en décembre 2012].

44 Aéroport international de Vancouver, YVR : Your Airport 2027 – 20-Year Master Plan, 2007, www.yvr.ca/Libraries/Who_We_Are/yvr_masterplan.sflb.ashx [Consulté en décembre 2012].

45 *Ibidem*, p. 21.

Le Rapport sur l'environnement nous permet aussi de constater combien l'administration est soucieuse d'aller au-devant des critiques qui pourraient nuire à son image ou à sa liberté d'action. L'aéroport de Vancouver est construit sur une île, à 12 km du centre-ville, adossé à la mer du côté ouest, mais entouré de quartiers résidentiels sur trois côtés. Il est facile d'imaginer que lorsque l'aéroport a été implanté il y a presque 80 ans, la cohabitation avec les fonctions résidentielles ne posait pas de problème, mais aujourd'hui, la banlieue l'a rattrapé.

> *"In 2011, the Airport Authority built Canada's first Ground Run-Up Enclosure (GRE). Located at YVR's Airport south, the GRE reduces noise from run-ups performed by propeller aircraft to neighbouring communities by up to 50 per cent. The $10-million facility uses aerodynamic design combined with sound absorbing panels and louvered vents channels noise up instead of out."*[46]

Certains extraits d'articles publiés dans la presse locale montrent combien l'administration de l'aéroport de Vancouver est consciente des défis que lui posent la concurrence d'aéroports américains et les efforts politiques et commerciaux qu'elle est prête à déployer pour conserver sa position concurrentielle.

> *"YVR is facing increasing competition from other airports; both travelers and airlines have choices," said Larry Berg, President and CEO, Vancouver Airport Authority. "In order to remain competitive and an airport that British Columbia can be proud of, we must continue to invest in projects that make it easier and faster for passengers and their baggage to move through the airport. [...]*
>
> *To help fund these improvements, the Airport Authority is increasing the Airport Improvement Fee (AIF) from $15 to $20 beginning May 1, 2012, for passengers travelling to destinations outside of B.C. Passengers travelling within B.C. and to the Yukon will continue to pay $5. The AIF at YVR will still be among the lowest in Canada, with most other major airports collecting $25 per passenger."*[47]
>
> *"On behalf of Vancouver Airport Authority, I [Larry Berg] offer my congratulations to the Government of British Columbia for delivering on its promise to eliminate the aviation fuel tax for international commercial flights operating out of B.C.'s airports, including Vancouver International Airport (YVR). […] Aviation fuel tax relief is an important strategy that supports Canada's Pacific Gateway. It makes it easier for airports in B.C. to compete for international traffic with airports in other jurisdictions such as Alberta and Washington State that do not have this type of tax."*[48]

46 Vancouver Airport Authority, 2011 Environment Report, http://www.yvr.ca/AR/2011/assets/pdf/vancouver-airport-authority-2011-environment-report.pdf [Consulté en décembre 2012].

47 Vancouver Airport Authority, « Vancouver Airport Authority Maps Out 10-Year Strategy to Build a Better Airport for British Columbia », Latest News, January 25, 2012, http://www.yvr.ca/en/flight-information/latest-information/12-01-25/Vancouver_Airport_Authority_Maps_Out_10-Year_Strategy_to_Build_a_Better_Airport_for_British_Columbia-2678036900.aspx [Consulté en décembre 2012].

48 Vancouver Airport Authority, « Vancouver Airport Authority comments on B.C. Government's elimination of the aviation fuel tax for international flights », News Releases, February 23, 2012.

3.4.5. Le cas de Montréal

À l'instar des autres administrations aéroportuaires, ADM a réalisé des projets de rénovation et d'agrandissement pour près de 1,6 milliard de dollars depuis 1997, ce qui se traduit par une dette à long terme de 1,5 milliard de dollars en 2010. À Montréal, les FAA sont passés successivement de 10 $ en 1997 à 15 $ en 2001, à 20 $ en 2007 pour atteindre 25 $ par passager en 2010. Ces frais ont généré des recettes de 126,6 millions de dollars chez ADM en 2010, ce qui représentait 32,2% des recettes de l'administration aéroportuaire de Montréal, soit la deuxième source de revenus après les activités aéronautiques.

Toujours à Montréal, d'autres projets d'investissements sont prévus à court et à moyen terme afin de, notamment, agrandir la jetée internationale. On prévoit ainsi que 800 millions de dollars additionnels devront être injectés dans les infrastructures aéroportuaires montréalaises au cours des cinq prochaines années et ceci exclut les 600 millions qui étaient prévus, jusqu'à l'an dernier, pour l'établissement d'une navette ferroviaire dédiée reliant l'aéroport au centre-ville[49]. Ce dernier projet a fait l'objet de contestations puisque sa rentabilité n'a pas été démontrée et qu'il n'était pas intégré au réseau de trains de banlieue mis de l'avant par l'Agence métropolitaine de transport de Montréal (AMT). La région de Montréal a-t-elle vraiment les moyens de s'offrir une navette ferroviaire spéciale en plus d'un service amélioré de train de banlieue vers l'ouest ? Ne serait-il pas plus raisonnable d'intégrer la desserte aéroportuaire au réseau actuel et futur de trains de banlieue ? Quel est le réel potentiel d'achalandage de ce lien ferroviaire ? N'existe-t-il pas d'autres moyens plus économiques pour desservir ce marché (bus express, voies réservées) ? Voici autant de questions que devraient se poser les administrateurs responsables chez ADM. En jonglant avec ces différentes options, les administrateurs devraient normalement réfléchir à la justification de leur choix qu'ils devraient présenter à une autorité quelconque. Or le conseil d'administration d'ADM ne rend actuellement de compte à aucune autorité en matière d'investissements…

49 AéroMontréal, Services immobiliers et commerciaux, ADM, Bulletin électronique, vol. 6, no 4, 20 décembre 2010.

3.4.6. Le cas de Québec

Comme on l'a vu jusqu'à présent, on assiste à une véritable explosion des frais d'améliorations aéroportuaires au Canada au cours de la dernière décennie. Même de plus petits aéroports comme celui de Québec n'y échappent pas. En effet, les FAA à Québec sont maintenant parmi les plus élevés au pays à 25 $ par passager. Ces frais sont devenus nécessaires pour financer un projet d'investissements de 225 millions de dollars prévus entre 2011 et 2015. Ces projets seraient requis pour faire face à une forte augmentation de la demande prévue au cours des prochaines années. En effet, en se basant sur l'évolution récente du nombre de voyageurs, les dirigeants de l'aéroport de Québec prévoient que le nombre de passagers passerait d'un peu plus d'un million à près de 1,5 million d'ici 2015, soit une augmentation de 50 % en cinq ans. À ce rythme, l'achalandage doublerait en 2020 pour atteindre les deux millions de passagers. Si la tendance récente semble donner raison à l'optimisme des dirigeants de l'aéroport de Québec, la tendance historique devrait inciter à plus de prudence. En effet, entre 1995 et 2005, l'augmentation moyenne annuelle de l'achalandage n'a été que de 1,67 % à Québec.

Pour respecter son budget d'immobilisation, l'Aéroport de Québec a reçu l'aide de plusieurs millions du gouvernement québécois.

3.4.7. Le cas de Halifax

À plus petite échelle, Halifax présente des similarités avec Vancouver et Toronto. Le plus grand aéroport du Canada atlantique se présente effectivement comme la « porte d'entrée » des Maritimes. La croissance de l'achalandage a été relativement modeste avec un taux moyen d'augmentation de 1,5 % depuis 2004. Malgré tout, les dirigeants ont jugé bon d'augmenter les FAA de 10 $ à 15 $ en mars 2009 et ensuite à 20 $ le 1er janvier 2011. On prévoit donc qu'en 2011, les FAA rapporteront 26,5 millions de dollars, soit 34,4 % des recettes totales de l'aéroport, ce qui leur permettra d'occuper le premier rang en pourcentage des revenus provenant des frais aéronautiques. Ces frais ont permis de financer un programme d'améliorations de l'ordre de 400 millions de dollars jusqu'à aujourd'hui. Le plan directeur de l'aéroport prévoit que d'autres investissements seront requis au cours des 20 prochaines années afin de faire face à une augmentation de l'achalandage d'environ 3 % par année[50]. Le coût de ces investissements n'est pas disponible.

Pour mettre en valeur sa performance de gestion et appuyer le bien-fondé de ses décisions, l'administration a commandé à une firme de consultants une évaluation de sa performance économique[51] et de son impact économique pour la période 2000 à 2010[52].

---

50 Jacobs Consultancy, « Halifax Stanfield International Airport Master Plan », January 2011. http://www.hiaa.ca/images/pdf_files/2011/Master%20Plan%20Public.pdf [Consulté en décembre 2012].

51 « Halifax International Airport Authority: Five-Year Performance Review: 2005 to 2009 », prepared by Chris Lowe Planning & Management Group, March 2, 2010.

52 « Halifax Stanfield International Airport: 2010 Economic Impact Report », prepared for Halifax International Airport Authority by Chris Lowe Planning & Management Group, September, 2011.

Ces experts ont écrit :

> *"After the 2000 transfer of the facility from Transport Canada, HIAA and tenants have invested approximately $450 million in new capital (development) projects and the maintenance of capital. These projects represent over 70% of the total capital improvements at airports in Atlantic Canada, and confirm HSIA's dominant position in both the air passenger and air cargo segments.*
>
> *From 2011 and future years, an additional $300 million is expected to be spent on capital projects by HIAA and tenants. This level of investment does not include the 'Airport City' element of the Updated Master Plan that could result in significantly more capital projects. Applying the 2011 average Nova Scotia construction wage of $46,640, future expenditures of $300 million will provide 4,220 FTE jobs and $190 million in wages and salaries.*
>
> *For 2008, the Airport contributed close to $1.3 billion to Nova Scotia's economic output, and provided 12,575 full-time equivalent (FTE) jobs with wages and salaries of $456 million. These employees contributed $55 million to the Province of Nova Scotia in terms of personal and consumption taxes and $20.8 million in retail sales taxes. [...]*
>
> *An important metric is the increase in wages in comparison to growth in the provincial GDP (gross domestic product). GDP grew by 4.3% while Airport-related employment increased by 8.2%, and wages and salaries went up by a very robust 18.5% which reflects the increasing role of high paying professional, aerospace and technical jobs.*
>
> *The facility's regional dominance was enhanced in October 2006 when U.S. Customs and Border Protection Services initiated preclearance for passengers destined to the U.S. on direct flights.*
>
> *(According to another source, this granting of a pre-clearance status to the Halifax Airport was obtained in spite of the opposition by the Bangor International Airport, in Maine, a competitor located 400 km West of the HSIA.)*
>
> *To finance the near-term capital improvements, the Authority raised $135 million in revenue bonds due in 2050. Standard & Poor's Rating Service assigned an A+ rating to the bonds that reflect the Authority's strong operating performance."*

Extraits du rapport annuel 2011

« **Extension des transports urbains à l'aéroport** :

Avec plus de 5 400 employés travaillant 24 heures sur 24 et sept jours sur sept, l'aéroport Stanfield d'Halifax est une communauté à part entière. Ajoutez à cela les avantages d'un accès plus facile et plus économique à l'aéroport à la fois pour les passagers et les employés et les arguments économiques en faveur d'un service de transports publics sont évidents. Ces arguments ont finalement convaincu à la fois la municipalité régionale d'Halifax (MRH) et l'agence Metro Transit.

En 2011, la MRH a annoncé sa décision d'étendre les transports publics jusqu'à l'aéroport en 2012. En reconnaissance de l'intérêt de ce nouveau service, l'AAIH va contribuer un demi-million de dollars à l'achat de nouveaux véhicules pour Metro Transit. […]

Repenser l'aéroport de demain, côté ville et au-delà :

Dans le cadre de son plan directeur sur 20 ans, l'AAIH a commencé en 2011 à faire les premiers pas vers un projet ambitieux et à long terme : le développement commercial des terrains de notre aéroport entre l'aérogare et l'autoroute 102.

Notre vision? Transformer nos terrains côté ville en un centre régional polyvalent pour les échanges et le commerce, créant ainsi des perspectives considérables d'augmentation des recettes pour l'AAIH.

Les perspectives? Elles sont illimitées. Des services pratiques pour les voyageurs, les visiteurs, les locataires, les employés et les habitants de la région. Des services spécifiques à l'industrie pour les entreprises et des installations spécialisées pour les exportateurs régionaux. Et, par la même occasion, de nouveaux emplois et une source de croissance économique là où elle importe le plus : ici même. […]

Le trafic passager record a contribué à l'augmentation des recettes issues de la taxe d'amélioration de l'aéroport (TAA) (26,8 millions de dollars en 2011, contre 19,7 millions de dollars en 2010). La TAA a augmenté, passant de 15 $ à 20 $ au 1er janvier 2011.

Les dépenses totales ont augmenté en 2011 et se sont élevées à 74,4 millions de dollars (contre 65,4 millions de dollars en 2010). Cette augmentation des dépenses est attribuée à l'augmentation du loyer de notre bail foncier avec Transport Canada qui est passé de 4,3 millions de dollars en 2010 à 5,2 millions de dollars en 2011[53] [...]

Au début de l'année 2011, nous avons accueilli le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Nouvelle-Écosse comme partenaires de financement pour un

53 Ce loyer versé à Transport Canada représente 7% des dépenses annuelles totales de l'aéroport.

projet de 28 millions de dollars en vue de prolonger notre piste principale de 8 800 pieds à 10 500 pieds. En vertu de cette entente de partage des coûts, la province investira 5 millions de dollars et le gouvernement fédéral investira jusqu'à 9 millions de dollars, les 14 millions de dollars restants étant fournis par l'AAIH. »

Halifax tout comme Québec doivent aller chercher des sources de revenus des différents paliers de gouvernement pour réaliser ses projets d'immobilisation. Il semble que les trois sources internes mentionnées précédemment ne suffisent plus. Une situation qui risque de se répéter dans plusieurs autres aéroports canadiens.

3.5. COMPARAISON AVEC LE PORT DE MONTRÉAL

Le conseil d'administration de l'Administration portuaire de Montréal (APM) se compose de sept membres qui sont tous des gens d'affaires de la région de Montréal. Trois administrateurs sont nommés par les trois paliers gouvernementaux (fédéral, provincial et municipal) et les quatre autres représentent des usagers du port. On n'y retrouve pas de représentants de la chambre de commerce, mais plutôt une majorité d'administrateurs représentant les usagers (entreprises d'arrimage, transporteurs maritimes). La principale différence avec les aéroports est évidemment qu'au port de Montréal, on traite presque exclusivement de la marchandise, les rares passagers étant les amateurs de croisières.

Avec une majorité d'usagers au sein de son conseil d'administration, on peut s'attendre à ce que l'efficience opérationnelle soit davantage priorisée que le développement économique régional au Port de Montréal. Il n'est donc pas étonnant que la société APM ait ardemment combattu les projets de développement touristique et immobilier résidentiel (condominium) qui ont été proposés par le passé en remplacement d'activités portuaires sur le site du port et notamment au quai Bickerdike. On constate également que l'APM s'enorgueillit de sa bonne performance financière avec ses 27 années consécutives de profitabilité jusqu'en 2009 et un programme d'immobilisations financées à même les fonds autogénérés. Pas question de FAA au Port de Montréal, mais une gestion financière plus conservatrice avec peu ou pas de dettes à long terme.

La situation pourrait néanmoins évoluer différemment au cours des prochaines années, car la nouvelle Loi maritime du Canada accordera plus de flexibilité et d'autonomie financière aux administrations portuaires canadiennes qui pourraient en profiter pour se lancer dans des projets d'agrandissement ou de rénovation. C'est le cas notamment des ports de la côte ouest qui font face à des problèmes de capacité dus à la croissance des échanges avec les pays asiatiques, dont la Chine. Mais contrairement aux aéroports, les ports sont étroitement surveillés par le propriétaire des lieux, soit le gouvernement du Canada. En effet, le ministre fédéral des Transports possède un droit de veto sur les projets d'investissements et d'emprunt des administrations portuaires. Selon un représentant de l'APM, le ministre aurait appris de l'expérience (malheureuse) des aéroports et conservé des pouvoirs importants dans le cas de la Loi maritime du Canada.

Quant à la crédibilité des administrateurs, elle est difficile à commenter car on a peu d'information sur leur profil. On sait que trois administrateurs de sociétés, deux avocats, une notaire et un comptable siègent au conseil. On peut supposer que ces administrateurs ont acquis des connaissances du secteur portuaire dans leurs autres activités professionnelles ou tout simplement au contact d'APM. En 2011, une controverse est apparue après qu'un membre du cabinet du premier ministre canadien aurait voulu intervenir pour assurer la nomination d'un président-directeur général qui n'était pas le choix du conseil[54]. Quant aux autres piliers de la gouvernance, il est difficile de les commenter faute d'information disponible dans les sources de renseignement publiques.

54 M.-M. Denis, et D. Leblanc, « Ingérence politique et jeux de coulisses au Port de Montréal », enquête conjointe de Radio-Canada et du Globe and Mail, 20 avril 2011, http://www.radio-canada.ca/regions/Montreal/2011/04/19/007-port-montreal-nomination.shtml [Consulté en décembre 2012].

3.6. LE NOUVEL ENVIRONNEMENT FINANCIER DES AÉROPORTS CANADIENS

Comme celui du tourisme international, le monde de l'aéronautique a connu des changements importants depuis la chute des tours du World Trade Center en septembre 2001. Les voyageurs se sont faits plus rares dans les aéroports qui ont considérablement accru les normes de sécurité et les budgets alloués à la protection des usagers et des employés des aéroports.

Le nombre de passagers entrant ou sortant d'un des neuf grands aéroports canadiens est passé de 72,6 millions à 90,2 millions entre 2001 et 2010. Il s'agit d'une augmentation nationale de 24 % donc environ 2 % par an. Des aéroports comme Calgary et Montréal s'en tirent mieux avec des augmentations de 42% et 37 % durant la décennie. (La faible hausse de Pearson [15%] s'explique sans doute par la popularité de l'aéroport du centre-ville.)

Cette faible croissance de 2% n'a pas empêché l'administration de ces neuf grands aéroports de poursuivre d'importants projets d'immobilisations durant la période avec des dépenses annuelles entre 1,1 milliard et 1,6 milliard de dollars.

Pour financer ces constructions, on a majoré de près de 100 % les recettes aéronautiques soit les droits d'atterrissage payés par les transporteurs, passant de 559 millions à 1 milliard de dollars. Les frais d'améliorations portuaires payés par les passagers ont bondi de près de 200 % passant de 225 millions à 761 millions de dollars. Ces acquisitions d'immobilisations de 14 milliards de dollars n'ont pas été financées que par des hausses réclamées aux transporteurs et aux passagers. On a accru la dette des administrations locales; les frais financiers annuels sont grimpés de 137 millions à 641 millions de dollars durant la décennie, un bond de 367 %.

Le modèle de fonctionnement des aéroports a permis depuis 10 ans l'ajout d'installations parmi les meilleures au monde et qui font l'envie de plusieurs pays, mais ces travaux ont entraîné des coûts d'implantations pour les administrations des aéroports. Les transporteurs et passagers ont assumé des hausses importantes des droits d'utilisation. Il a aussi fallu augmenter le fardeau de la dette qui, en dépit des faibles taux actuels, approche le quart des recettes en raison notamment de l'endettement des grands aéroports. En 2011 à Toronto, les frais d'intérêt comptent pour 431 millions de dollars par rapport à des recettes de 1,1 milliard de dollars[55].

Cette amélioration très coûteuse des installations fut gérée de façon différente selon les aéroports. Certains ont demandé davantage aux transporteurs; d'autres ont demandé davantage aux passagers. Et le passif s'alourdissait avec une dette de plus en plus lourde dans plusieurs grands aéroports.

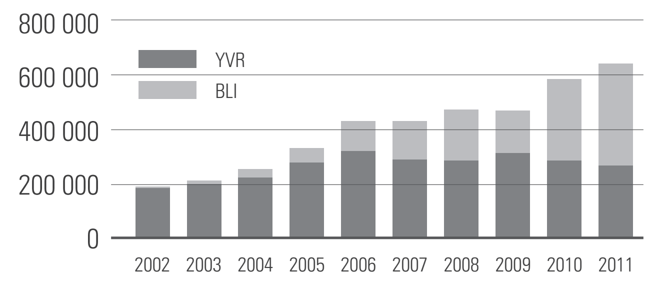
55 Autorité aéroportuaire du Grand Toronto (GTAA), Rapport de Gestion de l'exercice clos le 31 décembre 2011 daté du 28 mars 2012, http://www.torontopearson.com/uploadedFiles/GTAA/Content/Financial_Information/2011%20MDA%20and%20Financials.pdf [Consulté en décembre 2012].

Mais ces changements n'ont pas empêché une détérioration de la position relative concurrentielle des aéroports canadiens par rapport aux aéroports frontaliers américains. Ce constat est visible lorsqu'on observe les parts de marchés des aéroports de Vancouver (YVR) et Bellingham (BLI), ou encore Toronto (YYZ) et Buffalo-Niagara (BUF) vers, respectivement, Las Vegas (LAS) et Orlando (MCO).

Tableau 4*

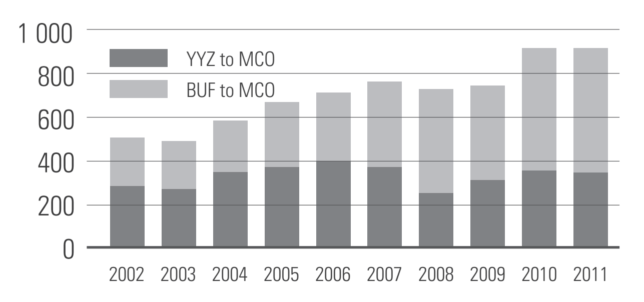
Comparaison des parts de marché entre les aéroports canadiens et américains

Part de marché pour les vols à destination de LAS en provenance de YVR et BLI, 2002-2011 (nombre de passagers)



Source: Vancouver Airport Authority; Canadian Airports Council.

Part de marché pour les vols à destination de MCO en provenance de YYZ et BUF, 2002-2011 (nombre de passagers en milliers)



Source: Greater Toronto Airports Authority.

*Source: *Driven Away : Why More Canadians are Choosing Cross Border Airports*, Le Conference Board du Canada, 2012.

Les hausses des frais de fonctionnement et des droits réclamés aux transporteurs et aux passagers ont rendu les aéroports canadiens moins concurrentiels. Les frais de fonctionnement des aéroports canadiens sont devenus beaucoup plus élevés que ceux de leurs concurrents américains qui, soit dit en passant, touchent de substantielles subventions des différents paliers de gouvernement aux États-Unis.

L'élimination du loyer payé à Transports Canada (équivalant à 11% des recettes totales) ne peut apporter une solution complète au handicap financier des aéroports canadiens. Même propriétaire de ses installations et sans verser de loyer à Ottawa, l'aéroport Pearson ne pourra probablement pas concurrencer l'aéroport de Niagara Falls (N.Y) qui a reçu récemment des centaines de millions du Trésor américain pour une toute nouvelle piste. Le manque de concurrence des aéroports canadiens ne peut pas être attribué à un seul facteur. Les deux tableaux ci-dessous démontrent l'importance de nombreux frais dans la concurrence avec les aéroports frontaliers. Cette différence de prix est d'autant plus importante pour les familles voyageant pour leurs vacances annuelles.

Tableau 5*

Coût total d'un billet au départ de Toronto et Buffalo

Longueuil to YUL, BTV, and PBG

DE MISSISSAUGA	À YYZ	À BUF	DE ST. CATHERINES	À YYZ	À BUF
Tarif ($)	432,00	323,00	Tarif ($)	432,00	323,00
Distance (km)	18,00	155,00	Distance (km)	108,00	66,00
Temps d'attente (min)	27,00	155,00	Temps d'attente (min)	108,00	66,00
Délais d'enregistrement à l'aéroport (min)	120,00	60,00	Délais d'enregistrement à l'aéroport (min)	120,00	60,00
Temps d'attente aux douanes (min)		45,00	Temps d'attente aux douanes (min)		45,00
Valeur monétaire du temps perdu ($)	58,80	104,00	Valeur monétaire du temps perdu ($)	91,20	68,40
Taxi ($)	40,00		Taxi ($)	100,00	
Essence ($)		37,20	Essence ($)		15,84
Péage ($)		6,00	Péage ($)		6,00
Stationnement ($/semaine)		50,00	Stationnement ($/semaine)		50,00
Total ($)	530,80	520,20	Total ($)	623,20	463,24
Total (famille de 4 personnes) ($)	1 885,60	1 593,20	Total (famille de 4 personnes) ($)	2 010,40	1 500,64

*Source: *Driven Away : Why More Canadians are Choosing Cross Border Airports*, Le Conference Board du Canada, 2012.

Tableau 6*

Coût total d’un billet au départ de Montréal, Burlington et Plattsburgh

Longueuil to YUL, BTV, and PBG

DE LONGUEUIL	À YUL	À BTV	À PBG
Tarif ($)	573,00	292,00	292,00
Distance (km)	26,00	152,00	100,00
Temps d’attente (min)	52,00	152,00	100,00
Délais d’enregistrement à l’aéroport (min)	120,00	60,00	60,00
Temps d’attente aux douanes (min)		30,00	30,00
Valeur monétaire du temps perdu ($)	68,80	96,80	76,00
Taxi ($)	84,00		
Essence ($)		36,48	24,00
Péage ($)			
Stationnement ($/semaine)		84,00	
Total ($)	725,80	509,28	392,00
Total (famille de 4 personnes) ($)	2 513,60	1 482,08	1 344,00

*Source: *Driven Away : Why More Canadians are Choosing Cross Border Airports*, Le Conference Board du Canada, 2012.

En 1992, le gouvernement canadien a choisi une voie originale pour le développement du transport aérien au pays. Se réservant certains droits comme celui de percevoir un loyer sur les équipements dont il demeurait propriétaire, Ottawa a confié la gestion des aéroports à des administrations locales qui se débrouillent pour trouver d’importantes sources de financement. C’est ce que les conseils d’administration ont fait sans trop rendre compte de ces investissements financés par des contributions invisibles aux yeux du public.

En raison de la politique du gouvernement canadien de laisser les aéroports se débrouiller eux-mêmes et en tenant compte des remarques de la Vérificatrice générale sur l’absence de leadership d’Ottawa, on doit s’interroger sur la gouvernance des aéroports canadiens en conservant à l’esprit les conclusions des chercheurs Oum et al. (2006, 2008). Comment une révision des paramètres du modèle actuel de gouvernance des aéroports pourrait-elle contribuer à apporter de meilleures solutions pour la viabilité et la croissance des aéroports canadiens ?

4. Conclusions et recommandations

Rappelons l'essence même de l'enjeu de la gouvernance :

> « La gouvernance consiste à mettre en œuvre tous les moyens pour qu'un organisme puisse réaliser les fins pour lesquelles il a été créé et ce de façon transparente, efficiente et respectueuse des attentes de ses parties prenantes.
>
> La gouvernance est donc faite de règles d'imputabilité et de principes de fonctionnement mis en place par le conseil d'administration pour en arrêter les orientations stratégiques, assurer la supervision de la direction et favoriser l'émergence de valeurs de probité et d'excellence au sein de l'organisation. » Yvan Allaire (IGOPP)

Si le modèle en place depuis 1992 semble avoir bien répondu aux attentes des parties prenantes, il faut reconnaître que certaines difficultés pointent à l'horizon sur la compétitivité des aéroports canadiens.

De l'analyse précédente, deux questions semblent cruciales :

1. Les mécanismes de reddition de compte et d'imputabilité sont-ils adéquats ?
2. Doit-on revoir la composition du conseil ?

4.1. LES MÉCANISMES DE REDDITION DE COMPTE ET D'IMPUTABILITÉ

Le principal enjeu de la gouvernance des aéroports canadiens réside dans le fait que ce sont des quasi-monopoles gérant des biens publics dont le conseil d'administration n'a de compte à ne rendre à personne. En dehors des riverains, aux préoccupations immédiates, les aéroports ne suscitent que peu d'intérêt chez la plupart des élus municipaux; la région et sa communauté ne semblent pas attirées par la gestion de ces installations qui survivent dans des limbes administratifs; les choix stratégiques de l'administration aéroportuaire locale ne sont pas examinés par la population, les médias et les différents groupes intéressés. Les transporteurs pestent parfois contre la hausse des droits d'atterrissage mais leur intérêt direct se limite souvent à ces frais. Certains transporteurs aériens sont consultés par les principaux aéroports quant à leurs plans d'immobilisations mais cela demeure une consultation. Les passagers assument leur part des frais d'amélioration mais comme ils ne voient pas cette facture, ils participent peu au processus.

Parmi les grands perdants de la baisse de compétitivité des aéroports canadiens, on retrouve les provinces et les municipalités où ces aéroports exercent leurs activités économiques. Le transport aérien comme la route, le rail et les voies maritimes sont des atouts déterminants dans le dynamisme des régions. Pour concurrencer leurs vis-à-vis américains, les aéroports canadiens devront peut-être un jour reconnaître les limites du mécanisme d'autofinancement actuel et le besoin de recourir à de nouvelles sources de fonds.

Tout le monde reconnaît aujourd'hui le rôle de premier plan que jouent les aéroports dans le développement des régions au Canada. Il s'agit de puissants moteurs économiques et industriels dans les différents centres du pays; ils contribuent au positionnement concurrentiel des différents centres urbains (par exemple : fréquence des vols directs avec l'Asie ou l'Amérique latine). Ils jouent également un rôle important dans le développement de secteurs industriels stratégiques ayant des besoins particuliers au niveau du transport aérien des marchandises, comme l'aéronautique et la pharmaceutique. Le processus de dévolution aux régions, entamé par le gouvernement canadien dans les années 1990, visait à traduire l'importance stratégique au niveau local des installations aéroportuaires.

Aussi cette dimension de contribution au développement régional apparaît dans la mission de plusieurs aéroports dont ceux de Montréal :

> *«La mission d'Aéroports de Montréal est triple :*
>
> - *assurer une prestation de services aéroportuaires de qualité qui répondent aux besoins spécifiques de la communauté tout en recherchant l'efficience, la sûreté et la sécurité*
> - *contribuer au développement économique de la région métropolitaine de Montréal, notamment par la mise en valeur des installations dont elle a la responsabilité*
> - *maintenir une cohabitation harmonieuse avec le milieu, en particulier quant à la protection de l'environnement.»*

On constate ainsi que les 2ième et 3ième volets de la mission d'ADM sont reliés au développement régional; il est donc normal que les provinces et les grandes municipalités canadiennes suivent de près les activités économiques reliées au développement de leur aéroport local. L'implication de ces deux paliers de gouvernement dans la gouvernance des aéroports est actuellement très floue : quelques représentants désignés au conseil mais qui finalement n'ont pas de reddition de compte spécifique à rendre à aucune structure particulière.

La reddition de compte et l'imputabilité sont au cœur du mécanisme de la gouvernance. Les gestionnaires rendent compte au conseil qui, à son tour, rend compte aux principales parties prenantes. Dans le cas des petits aéroports, on a transféré le contrôle aux autorités municipales. Avec un transfert de propriété, le processus de reddition de compte devient clair. Dans le cas des plus grands aéroports appartenant au RNA, ils ne sont pas véritablement imputables envers un quelconque organisme, sauf en ce qui a trait aux clauses de leur bail avec Transports Canada. À notre avis, deux possibilités méritent d'être explorées pour accroître l'imputabilité des aéroports : 1) un mécanisme transparent de révision des décisions stratégiques d'immobilisations (projets d'agrandissement et leur financement, notamment les FAA) et 2) la cession des aéroports à des gouvernements régionaux (provinces ou municipalités).

4.1.1 L'établissement de mécanismes de révision

Dans son plus récent rapport, le *Comité sénatorial permanent sur les transports et les communications* estime que les gestionnaires d'aéroports doivent rendre compte de leurs décisions à une tierce partie et recommande que « les autorités aéroportuaires canadiennes établissent des mécanismes de révision qui permettraient aux intervenants et aux clients de l'aéroport de mieux examiner les décisions qu'elles prennent. »[56] Nous abondons dans le même sens tout en précisant davantage les modalités qui pourraient caractériser un tel mécanisme. Encore une fois, puisque les aéroports sont des biens publics, il est important que l'intérêt des usagers soit représenté.

Cela pourrait se faire par l'entremise d'un *Comité de révision stratégique* qui serait chargé de revoir de façon indépendante et transparente les principales décisions impliquant des investissements importants (à déterminer, de plus de 20 millions $ par exemple) et des hausses de tarification (ex. : frais d'atterrissage et FAA). Ces décisions et projets d'investissements devraient faire l'objet d'analyses rigoureuses et indépendantes afin d'en déterminer la nécessité, la rentabilité financière et sociale ainsi que leurs retombées pour le développement économique régional. Une fois complétées, ces analyses et études devraient être rendues publiques et disponibles sur le site internet des autorités aéroportuaires pour que le grand public et les autres intervenants du milieu puissent en prendre connaissance et les commenter.

Ce comité de révision stratégique pourrait être présidé par le président du conseil d'administration de l'aéroport mais ses membres devraient être indépendants du conseil et choisis pour leur compétence dans l'analyse de tels projets, le domaine des aéroports et du transport, et leur vision stratégique du développement régional.

56 Rapport du Comité sénatorial permanent des transports et des communications : «Une seule approche ne convient pas : croissance et compétitivité internationale du transport aérien au Canada.» Avril 2013, page 10.

Certaines autorités aéroportuaires s'opposeront vraisemblablement à l'établissement d'un tel mécanisme de contrôle, alléguant que les clauses du bail les liant au gouvernement fédéral sont suffisantes à cet égard et qu'un tel mécanisme n'est pas nécessaire. Il faudra probablement que le gouvernement fédéral impose un tel mécanisme en renégociant les baux. Or, les aéroports réclament à hauts cris des réductions, sinon l'élimination complète, des loyers qu'ils doivent verser à Ottawa chaque année. Dans cette quête, ils reçoivent l'appui du *Comité sénatorial permanent sur les transports et les communications* qui recommande que « Transports Canada élabore et mette en œuvre un plan d'élimination graduelle des loyers des aéroports du Réseau national des aéroports. Il recommande également que le gouvernement du Canada cède la propriété des aéroports du Réseau national des aéroports aux administrations aéroportuaires qui les exploitent afin de réduire les obstacles à leur développement et leur rentabilité. »[57] Dans un tel contexte, il serait opportun que le gouvernement fédéral assouplisse la formule actuelle de calcul des loyers (en les établissant à un niveau fixe au lieu de les faire augmenter avec les revenus des aéroports) en imposant, en échange, des mécanismes de révision comme le *Comité de révision stratégique* proposé plus haut.

Il est utile de rappeler que les aéroports sont des biens publics jouissant d'une position de quasi-monopole sur le marché. Le gouvernement fédéral est donc tout à fait justifié de veiller à ce qu'un mécanisme de contrôle des coûts et des tarifs soit mis en place. Un tel mécanisme existe d'ailleurs dans d'autres secteurs (énergie, communications) et dans d'autres pays, notamment en Australie où les principaux aéroports sont assujettis à un organisme de surveillance des prix[58] et des niveaux de service offerts[59].

Recommandation #1

Il est recommandé que les aéroports du RNA se dotent d'un *Comité de révision stratégique* qui serait chargé de revoir de façon indépendante et transparente les principales décisions impliquant des investissements importants et des hausses de tarification. Ces décisions et projets d'investissements devraient faire l'objet d'analyses rigoureuses et indépendantes afin d'en déterminer la nécessité, la rentabilité financière et sociale ainsi que leurs retombées pour le développement économique régional. Une fois complétées, ces analyses et études devraient être rendues publiques et disponibles sur le site internet des autorités aéroportuaires pour que le grand public et les autres intervenants du milieu puissent en prendre

57 Rapport du Comité sénatorial permanent des transports et des communications : «*Une seule approche ne convient pas : croissance et compétitivité internationale du transport aérien au Canada.*» Avril 2013, page 18.

58 Australian Competition and Consumer Commission, "Airport Prices Monitoring and Financial Reporting Guideline", June 2009 (http://www.accc.gov.au/)

59 Australian Competition and Consumer Commission, "Guideline for Quality of Service Monitoring at Airports", June 2013 (http://www.accc.gov.au/)

connaissance et les commenter. En échange de l'établissement d'un tel Comité, le gouvernement fédéral consentirait à assouplir la formule actuelle de calcul des loyers en les plafonnant à un niveau reflétant la valeur des aéroports lors de leur dévolution.

4.1.2 La cession des aéroports à des organismes régionaux

Nonobstant ce qui précède, il faut également se demander si le gouvernement canadien ne devrait pas poursuivre le mouvement amorcé en 1992 de transfert de la gestion administrative des aéroports vers les provinces et les villes canadiennes. Le gouvernement canadien pourrait ainsi offrir aux provinces et grandes villes canadiennes l'option de se porter acquéreur, à un prix raisonnable, des actifs immobiliers des aéroports canadiens. Ce transfert de propriété viendrait résoudre la question du loyer perçu par Ottawa. Évidemment, les acquéreurs devraient emprunter des fonds pour l'achat de ces actifs; une partie de la dette serait probablement laissée dans le bilan des aéroports. Mais au moins les autorités aéroportuaires verraient le bout du tunnel avec le remboursement déterminé de la dette ainsi contractée. Pour le gouvernement canadien, les sommes ainsi récupérées seraient bienvenues dans la cadre de la poursuite de l'équilibre budgétaire. De plus, en cédant la propriété aux régions, le gouvernement fédéral se mettrait ainsi à l'abri de tout recours par des créanciers sur les biens immobiliers et autres créances de l'administration aéroportuaire. Par ailleurs, en devenant propriétaires des installations, les provinces et les villes assumeraient un mandat plus clair de gouvernance et de supervision de la gestion des aéroports canadiens.

Les aéroports pourraient ainsi mieux s'intégrer dans le développement économique des régions au Canada. De plus, sans être prophète de malheur, nous croyons qu'à moyen et long terme, les pouvoirs publics provinciaux et locaux pourraient devoir s'impliquer dans le financement de certains aéroports, comme c'est le cas chez nos principaux concurrents au sud de la frontière.

En assumant une certaine responsabilité pour cette activité, les provinces permettraient au transport aérien d'être mieux intégré aux autres grands modes de transport des personnes au Canada, la route et le rail. En Alberta et en Colombie-Britannique, les provinces ne participent pas au conseil d'administration. Les villes et les chambres de commerce assument tout le leadership local : l'essentiel est que le conseil reconnaisse qu'il doit défendre sa performance et qu'en cas de mauvais résultats, les administrateurs pourraient bien perdre leur siège. Chaque région du pays pourra choisir son modèle de gouvernance selon les particularismes du milieu. À cet égard, la province de l'Alberta s'est déjà dotée d'un cadre réglementaire, le « Regional Airports Authorities Act »[60] qui s'apparente au projet de loi C-20 et qui encadre la création et le fonctionnement d'autorités aéroportuaires régionales comme celle de Fort McMurray. Dans ce contexte, chaque province canadienne pourrait décider si elle assume cette responsabilité ou laisse certaines municipalités de la région remplir ce mandat.

60 http://www.qp.alberta.ca/documents/Acts/R09.pdf

Dans tous les cas, le gouvernement canadien continuerait naturellement d'exercer ses activités de réglementation de ce secteur (immigration, douane, contrôle sanitaire, sécurité aérienne, etc. ; mais la gestion administrative des bâtiments, des commerces, des stationnements et autres installations serait transférée aux provinces ou municipalités par la vente des actifs. Ce modèle a d'ailleurs donné de bons résultats pour les petits aéroports.

Tout en laissant une majorité d'administrateurs d'expérience « légitimes et crédibles » provenant de l'extérieur des sphères gouvernementales, s'occuper de la gestion et la supervision des activités du conseil, les provinces/municipalités pourraient ainsi reprendre en main le développement de ce puissant levier économique qu'est le transport aérien.

Chaque année, le conseil d'administration devrait rendre des comptes à une autorité provinciale ou municipale et justifier sa performance et ses choix stratégiques. Les médias pourraient commenter ces résultats; certains voudront peut-être faire des comparaisons entre la performance de certains aéroports au pays et ailleurs dans le monde.

Sous la supervision d'une autorité provinciale ou plurimunicipale, un conseil d'administration jouissant d'une réelle autonomie pourrait faire un bon travail comme le soulignaient les conclusions des chercheurs Oum *et al*. (2006, 2008) :

- Il n'y a pas de différence significative entre la performance des aéroports exploités par des administrations locales privées (type 4) comme à Montréal ou Toronto et celle des aéroports exploités par des agences ou ministères publics aux États-Unis (type 1);
- Contrairement à la croyance générale, il n'y a pas d'évidence statistique voulant que les aéroports appartenant majoritairement au secteur privé (type 2) soient plus efficients que ceux qui sont exploités par des agences gouvernementales (type 1) ou par des entreprises publiques appartenant à 100% au gouvernement (type 6).

L'essentiel est de redonner une réelle imputabilité aux conseils des aéroports. En raison de la possible participation de fonds publics au financement, une privatisation à l'anglaise n'est pas souhaitable pour le moment.

Recommandation #2

Tout en continuant d'assumer la pleine responsabilité pour les activités relevant de sa juridiction (sécurité, commerce international, immigration, douanes, etc.) le gouvernement canadien devrait offrir aux provinces et aux municipalités de se porter acquéreurs des actifs immobiliers et des équipements des aéroports canadiens. Le prix devrait être raisonnable. Le fardeau de la dette serait probablement moins difficile à porter que les loyers actuels qui progressent avec les revenus.

4.2. LA COMPOSITION DU CONSEIL

À la lumière de ce qui précède, on doit conclure que la gouvernance actuelle des aéroports présente des lacunes en matière d'efficacité, de transparence et de vigilance. Comme cette étude le démontre, l'expérience de la gouvernance des aéroports depuis 1992 a abouti à la mainmise d'un petit groupe d'administrateurs qui, sans doute de toute bonne foi, gèrent ces installations publiques sans faire une réelle reddition de comptes aux usagers et aux contribuables. Des changements importants sont nécessaires pour améliorer l'imputabilité et la transparence.

Compte tenu du fait qu'aucun projet de loi n'est prévu pour remplacer le projet C-20 et encadrer la gouvernance des aéroports, il nous apparaît également nécessaire de formuler des recommandations quant à la composition des conseils d'administration des administrations aéroportuaires canadiennes. Pour ce faire, il est utile de revenir sur les principes devant guider la composition de tels conseils.

Tout d'abord, comme on l'a vu précédemment, les administrateurs de sociétés doivent être légitimes, c'est-à-dire bien représenter les parties prenantes.

Dans ce même esprit de légitimité, on peut souhaiter que les principaux usagers des lieux soient représentés tout en étant indépendants des organismes de nomination. Il est donc pertinent de retrouver au conseil des aéroports canadiens des administrateurs suggérés par des associations de transporteurs, comme le prévoyait également le projet C-20. Toutefois, pour assurer leur indépendance, il importe que ces administrateurs ne soient ni des cadres en poste ni des retraités de compagnies faisant affaire avec les aéroports.

Puisque les administrations aéroportuaires canadiennes participent activement au développement économique de leur région, il est pertinent que les autorités politiques des provinces, des municipalités et des organismes économiques soient également impliquées dans la mise en candidature d'administrateurs. À partir d'un profil de compétence et d'expertise bien défini, le conseil d'administration devrait suggérer des candidats membres à l'organisme propriétaire des installations (gouvernement fédéral, provincial ou municipal, selon le cas). Celui-ci pourrait approuver ces candidatures pour une moitié des postes disponibles. Des organismes socioéconomiques pourraient continuer de proposer des candidats ; mais ces candidats doivent avoir les mains libres par rapport à l'organisme qui les désigne et ne pas agir comme simple courroie d'information avec ceux qui les ont désignés.

Les conseils ne doivent pas devenir l'affaire des « permanents » d'organismes socioéconomiques. Les administrateurs doivent être indépendants des organismes de candidature ayant suggéré leur nomination. Ceci n'est pas toujours évident et, pour éviter que des organismes soient trop influents au sein des conseils d'administration des aéroports, nous recommandons que le nombre d'administrateurs désignés par de tels organismes soit limité à deux plutôt que trois comme prévu au projet C-20. Cette recommandation va dans le sens de ce qui est observé de plus en plus souvent dans les principaux aéroports canadiens ainsi qu'on a pu le constater à la lecture du tableau 3.

Nous avons décrit l'importance de membres « crédibles et légitimes », premier et essentiel pilier du modèle Allaire-Firsirotu. Mais reconnaissons que la première légitimité est celle du propriétaire, de l'actionnaire, du sociétaire qui a des intérêts financiers importants dans l'organisation. Dans le cas des aéroports, personne n'a d'intérêt financier car l'entreprise n'a pas de capital propre. Mais on peut dire que les élus jouent leur « capital réputationnel ».

Des gens connus acceptent des postes d'administrateurs et risquent leur réputation si l'affaire tourne mal. Mais comme les aéroports et leur performance ne font que rarement la manchette, ce risque réputationnel est très faible.

Certains membres du conseil peuvent avoir un intérêt direct dans la gestion de l'aéroport (par exemple, les représentants des transporteurs, des passagers, de la communauté locale etc.). Leurs collègues sont au courant de cette réalité. Mais tout le monde sait que l'administrateur travaille clairement pour le bien de l'organisation et non à la défense d'intérêts particuliers. Par ailleurs, il faut souligner que des employés travaillant pour des associations de groupes intéressés peuvent avoir une certaine difficulté à gérer leur loyauté envers l'organisation où ils agissent comme administrateur et envers l'organisme pour qui ils travaillent sur une base courante.

Le conseil peut comprendre des cadres provenant d'organismes municipaux et provinciaux. Toutefois, si un conseil doit rendre des comptes à un organisme gouvernemental qui a un de ses dirigeants au conseil de l'organisme en question, l'exercice de reddition de compte sera inconfortable.

Le président du conseil devrait être choisi par l'élu responsable de la supervision de l'aéroport. Il importe que cette personne ait la confiance de l'organisme gouvernemental responsable de la supervision de l'aéroport. Enfin, les normes en vigueur touchant la durée des mandats (trois fois trois ans) pourraient être reconduites.

Recommandation #3

Il est essentiel que le conseil d'administration des aéroports soit composé d'administrateurs légitimes et crédibles. Chaque conseil d'administration devrait établir un profil de toute l'expertise et des compétences diversifiées souhaitables au sein du conseil. Voici quelques principes devant guider la composition des conseils d'administration des aéroports canadiens :

- **Les administrateurs doivent posséder des connaissances du domaine aéroportuaire ou, de façon plus générale, du transport aérien, ou encore une expertise pertinente pour l'organisation qu'ils dirigent, soit le génie, la comptabilité, le droit et la gestion.**
- **Il faut augmenter le nombre et la variété d'organismes non gouvernementaux pouvant proposer des candidatures aux conseils d'administration des aéroports canadiens afin d'assurer une plus grande représentativité de la collectivité.**

- **Les administrateurs doivent être indépendants des organismes de candidature ayant suggéré leur nomination. Par exemple, pas de cadres ni de retraités. Le conseil conserve le droit de retenir ou rejeter les candidats proposés.**
- **Aucun organisme de mise en candidature ne peut recommander plus de deux administrateurs afin d'éviter la prépondérance de certains organismes aux conseils d'administration.**

4.3. CONCLUSION

Les grands aéroports canadiens, membres du Réseau national des aéroports, ont investi massivement dans leurs infrastructures depuis que le gouvernement fédéral leur a confié la gestion de ces installations dans le courant des années 1990. Par conséquent, les usagers de ces aéroports profitent aujourd'hui d'installations parmi les plus modernes et efficaces au monde. Évidemment, ces investissements ont dû être financés par un accroissement substantiel de l'endettement des administrations aéroportuaires, et ces emprunts sont remboursés en grande partie grâce aux frais imposés aux usagers, notamment les frais d'améliorations aéroportuaires (FAA) qui ont connu une hausse spectaculaire au cours des dernières années.

Cela soulève l'enjeu de la gouvernance en ce sens que le conseil d'administration et la direction des aéroports n'ont pas vraiment de comptes à rendre ni d'autorisation à demander, à qui que ce soit quand vient le temps d'investir dans leurs installations et d'augmenter les frais.

Or, les aéroports sont des biens publics et leur gestion doit être transparente et rigoureuse. C'est pourquoi nous recommandons l'établissement d'un mécanisme de révision des décisions portant sur les investissements dans les infrastructures et les frais aéroportuaires. Toute décision du ministère des Transports demandant l'établissement d'un tel mécanisme de révision devrait être accompagnée de la décision de renégocier les loyers exigés des aéroports par le gouvernement fédéral.

Il faut reconnaître aujourd'hui que les aéroports sont devenus de puissants leviers économiques essentiels à la croissance des régions du Canada. Il serait donc souhaitable que les provinces et les municipalités jouent un rôle accru dans l'essor et la stratégie des aéroports qui sont situés dans leur zone d'influence, y compris les moyens permettant de faire face à la concurrence provenant des aéroports frontaliers américains.

Aussi, le gouvernement canadien pourrait offrir aux provinces et aux grandes villes la possibilité d'acheter les aéroports. Ce transfert de responsabilités pourrait avoir de nombreux avantages :

- Dans ce contexte de gouvernance, les aéroports gérant des investissements annuels importants feraient probablement l'objet d'une surveillance étroite de la part des gouvernements provinciaux et/ou des grandes villes, qui devront participer un jour au financement de ces aéroports pour poursuivre leur modernisation. Le gouvernement fédéral pourrait prendre l'initiative en terminant l'exercice amorcé en 1992, soit en transférant la propriété des terrains et immeubles à des organismes régionaux.
- Ce transfert réglerait une fois pour toutes la question des loyers perçus actuellement par Ottawa. La dette ainsi contractée aurait l'avantage d'être stable alors qu'à l'heure actuelle, les loyers continuent d'augmenter avec le volume d'affaires.

Mais ce transfert de responsabilités doit être accompagné du maintien d'une gouvernance de qualité. Le conseil doit demeurer composé de gens légitimes et crédibles expérimentés dans la gestion d'activités dont les revenus s'élèvent à plusieurs dizaines, voire à plusieurs centaines de millions de dollars. C'est la raison pour laquelle la nomination des membres du conseil doit demeurer une démarche rigoureuse visant à attirer des personnes d'expérience et de la trempe voulue.

Comme le recommande le récent rapport du *Comité sénatorial permanent sur les transports et les communications*, le présent rapport soulève trois ensembles de questions liées à la gouvernance des administrations aéroportuaires canadiennes :

1. La supervision du ministère des Transports est-elle utile, suffisante ou adéquate ? Les aéroports canadiens souhaitent voir une réduction et idéalement l'abolition des loyers. Est-ce que le gouvernement canadien pourrait réclamer en contrepartie un contrôle accru des activités des autorités aéroportuaires ?
2. Qu'adviendrait-il si le gouvernement canadien offrait en vente aux autorités aéroportuaires, aux villes et/ou aux provinces les installations immobilières tout en conservant les activités stratégiques qui lui incombent, notamment au chapitre de la sécurité et de la sûreté ?
3. Si les aéroports souhaitent faire de nouveaux investissements et demandent l'aide des municipalités ou des provinces, serait-il pertinent de mettre sur pied un *Comité de révision stratégique* où siégeraient les représentants des gouvernements locaux afin d'évaluer ces projets d'investissement ?

L'amélioration du cadre de gouvernance ne résoudra pas la question de la compétitivité des aéroports canadiens. Mais une augmentation de la transparence et de la reddition de comptes permettra de fournir un cadre de discussion avec les gouvernements des provinces et des régions pour trouver des solutions aux nombreux défis auxquels sont confrontés les aéroports.

Le Canada est un pays aux vastes espaces où le transport ferroviaire et aérien joue un rôle indispensable. Les installations aéroportuaires sont cruciales pour notre économie et contribuent au dynamisme des grands centres urbains canadiens. Une solide gouvernance axée sur la création de valeur constitue un pilier important et un moteur essentiel du rendement de nos aéroports. Le présent rapport se veut une contribution modeste à ce débat important portant sur la gouvernance et les arrangements futurs des aéroports canadiens.

Références

- Advani, Asheesh et Sandford Borins, « Managing Airports: A Test of the New Public Management », *International Public Management Journal*, Vol. 4, No. 1, 17p. printemps 2001
- AéroMontréal, Services immobiliers et commerciaux, ADM, Bulletin électronique vol. 6, no. 4, 20 décembre 2010
- Aéroports de Paris « Document de référence », 302p. 2011
- Aéroport international d'Ottawa « Rapport annuel », 26p. 2010
- Aéroport international de Vancouver, site officiel : www.yvr.ca
- Aéroport international de Vancouver « Governance Report », 19p. 2011 http://www.yvr.ca/AR/2011/assets/pdf/vancouver-airport-authority-2011-governance-report.pdf
- Aéroport international de Vancouver « YVR : Your Airport 2027 20-Year Master Plan », 56 p. 2007 www.yvr.ca/Libraries/Who_We_Are/yvr_masterplan.sflb.ashx
- Aéroport international de Vancouver « Environment Report », 7p. 2011 ; http://www.yvr.ca/AR/2011/assets/pdf/vancouver-airport-authority-2011-environment-report.pdf
- Aéroport international de Vancouver "Vancouver Airport Authority Maps Out 10-Year Strategy to Build a Better Airport for British Columbia" Janvier, 2012 http://www.yvr.ca/en/flight-information/latest-information/12-01-25/Vancouver_Airport_Authority_Maps_Out_10-Year_Strategy_to_Build_a_Better_Airport_for_British_Columbia-2678036900.aspx
- Aéroport international de Vancouver "Vancouver Airport Authority comments on B.C. Government's elimination of the aviation fuel tax for international flights" Février, 2012
- Air Canada "What are the additional charges in my Fare? Airport Improvement Fees (AIFs)", 2012, http://www.aircanada.com/shared/en/common/flights/pop_surcharge.html
- Air Currents Aviation Conference "Building the Future of Canada's Air Transport Policy", Ottawa, 26-28 Janvier, 2004
- Air Transport Research Society (ATRS) "Key Findings of 2011 ATRS Benchmarking Project", 2011

- Airports Council International "Taking a Vision from Concept to Reality Toronto Pearson's New Terminal 1 opens" Centerlines ; *ACI-NA magazine* – printemps 2004
- Airola, James et Steven Craig, « Institutional Efficiency in Airport Governance », Unpublished manuscript, *Department of Economics*, *University of Houston, Texas*, 2001
- Allaire, Yvan et Mihaela Firsirotu, *Beyond Monks and Minow : From Fiduciary to Value Creating Governance*, Forstrat International Press, 2005
- Allaire, Yvan et Mihaela Firsirotu, *Stratégie et moteurs de performance : les défis et les rouages du leadership stratégique*, Chenelière-McGraw-Hill, 2004, Changing the Nature of Governance to Create Value, C.D. Howe Institute 189, Novembre 2003
- Autorité aéroportuaire du Grand Toronto "Rapport de Gestion de l'exercice clos le 31 décembre 2011" 118 p. 28 mars 2012 ; http://www.torontopearson.com/uploadedFiles/GTAA/Content/Financial_Information/2011%20MDA%20and%20Financials.pdf
- Bureau du vérificateur général du Canada « Chapitre 10 — Transports Canada — Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports » Article 10.3., Consulté en 2012, 53p. 2000 http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200010_10_f_11197.html
- Calgary Airport Authority, "Parallel Runway Project Comprehensive Study", Vol. 1 Résumé, 21 p., 20 octobre, 2010
- Canada Newszire (CNW) « L'évolution de Toronto Pearson récompensée par un prix de l'industrie mondiale du transport aérien soulignant l'amélioration » Communiqué de presse, 7 Juin 2010, http://cnw.ca/en/releases/archive/June2010/07/c2707.html
- CBC News "Airport tunnel approved in narrow vote" February 8, 2011
- Conference Board Of Canada "Driven away: why more Canadians are choosing cross Border Airports" – Report, Octobre 2012
- Conseil des aéroports du Canada « Les aéroports du Canada : Progrès et collaboration » Consulté en 2012, http://www.cacairports.ca/francais/au_sujet/index.php
- Dawson, Dennis et Stephen Greene « Une seule approche ne convient pas : croissance et compétitivité aérien au Canada » *Le Comité sénatorial permanent des transports et des communications*, Ottawa, 27 p. avril 2013, http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/trcm/rep/rep08apr13-f.pdf
- Dawson, Dennis et Stephen Greene « L'avenir des déplacements aériens au Canada : Poste de péage ou bougie d'allumage ? La croissance future et la compétitivité internationale des aéroports au Canada » *Le Comité sénatorial permanent des transports et des communications*, Ottawa, 19 p. juin 2012, http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/trcm/rep/rep05jun12-f.pdf

- Denis, Marie-Maude et Daniel Leblanc « Ingérence politique et jeux de coulisses au Port de Montréal » *Radio-Canada et du Globe and Mail*, avril 2011 http://www.radio-canada.ca/regions/Montreal/2011/04/19/007-port-montreal-nomination.shtml
- Dixon, Guy "Canadians border-hopping to catch cheaper flights" *The globe and mail*, 4 octobre 2012
- Greater Toronto Airports Authority (GTAA), "Strategic Plan" 2011
- Halifax International Airport Authority: "Five-Year Performance Review: 2005 to 2009", *Chris Lowe Planning & Management Group*, 2 mars, 2010
- Halifax International Airport Authority "2010 Economic Impact Report" *Chris Lowe Planning & Management Group*, Septembre 2011
- Halpern, Nigel et Romano Pagliari, «Governance Structures and the Market Orientation of Airports in Europe's Peripheral Areas », *Journal of Air Transport Management*, Vol. 13, No. 6, p. 376-382, 2007
- International Air Transport Association (IATA), "New Charges at Toronto Airport Ignore Airline Community's Call For Cost Control" Communiqué de presse, N° 33, 31 Octobre 2003, http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2003-10-31-01.aspx
- International Air Transport Association (IATA), "Stakeholders Beware: GTAA is out of Control" Communiqué de presse, N° 11, 4 Mai 2004, http://www.iata.org/pressroom/pr/pages/2004-05-04-01.aspx
- International Air Transport Association (IATA), "Toronto Airport Inefficiency Hits Passengers With 25% Hike in Airport Improvement Fee" Communiqué de presse N° 25, 3 Août 2004, http://www.iata.org/pressroom/pr/pages/2004-08-03-01.aspx
- Jacobs Consultancy, "Halifax Stanfield International Airport Master Plan", Janvier 2011
- Mitchell, Catherine "Terminal illnesses Were the costs, and benefits, of construction and demolition plans at the airport properly addressed?" *Winnipeg Free Press*; 28 Octobre 2011; http://www.winnipegfreepress.com/opinion/columnists/terminal-illnesses-132767563.html
- Oum, Tae, Nicole Ader et Chunyan Yu, "Privatization, Corporatization, Ownership Forms and their Effects on the Performance of the World's Major Airports", *Journal of AirTransport Management*, vol. 12, p. 109-121, 2006
- Oum, Tae, Jia Yan et Chunyan Yu, « Ownership Forms Matter for Airport Efficiency: A Stochastic Frontier Investigation of Worldwide Airports », *Journal of Urban Economics*, Vol. 64, 2008, p. 422-435
- Padova, Allison « Réforme de la gouvernance des aéroports au Canada et à l'étranger » *Bibliothèque du Parlement, Ottawa* (Ontario), p. 3, 5 septembre 2007

- Parlement du Canada « Délibérations du Comité sénatorial permanent des Transports et des communications » *Fascicule 5* - Témoignages du 6 décembre 2011 ; http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/trcm/05evb-49240-f.htm?Language=F&Parl=41&Ses=1&comm_id=19
- Rempel, Barry "Representation to the Standing Committee on Transportation" Winnipeg International Airport, 19 Avril, 2005 http://www.waa.ca/uploads/ck/files/Reports/2005_SCOT_HearingPresentation.pdf
- Standard & Poor's (S&P) "S&P affirms Greater Toronto Airports Auth ratings" 24 août 2012 http://www.reuters.com/article/2012/08/24/idUSWNA412220120824
- Transport Canada, « Les transports au Canada 2010 - un survol », 30 p. 2010, http://www.tc.gc.ca/media/documents/politique/survol2010.pdf
- Transport Canada, « Rapport de consultation de l'examen des baux des AAL », Ottawa (Ontario), 33p., 14 avril 1999
- Viau, P. « Jugement de la Cour supérieure dans l'affaire opposant H. Meilleur, A. Gamache et CÉSAMM contre Aéroports de Montréal », Cour supérieure, Montréal, 12 février 1997







1000, rue de la Gauchetière Ouest, bureau 1410, Montréal (Québec) H3B 4W5
Téléphone 514.439.9301 | **Télécopieur** 514.439.9305 | **Courriel** info@igopp.org | **www.igopp.org**